

Helsingin yliopisto
Humanistinen tiedekunta
Alue- ja kulttuurintutkimus
Pohjoismaiden linja

Pro gradu
Pauli Saloranta
Marraskuu 2020

Helsingin osallistuvan budjetoinnin mallit ja muodot kansainvälisessä kontekstissa



Tiedekunta – Fakultet – Faculty Humanistinen		Koulutusohjelma – Utbildningsprogram – Degree Programme Filosofian maisteri, alue- ja kulttuurintutkimus	
Opintosuunta – Studieinriktning – Study Track Pohjoismaiden tutkimus			
Tekijä – Författare – Author Pauli Saloranta			
Työn nimi – Arbetets titel – Title Helsingin osallistuvan budjetoinnin mallit ja muodot kansainvälisessä kontekstissa			
Työn laji – Arbetets art – Level Pro gradu	Aika – Datum – Month and year Marraskuu 2020	Sivumäärä – Sidoantal – Number of pages 89 + 2	
Tiivistelmä – Referat – Abstract <p>Tutkielmassa tarkastellaan Helsingin osallistuvan budjetoinnin OmaStadin lähtökohtia ja luonnetta suhteessa kansainvälisiin osallistuvan budjetoinnin malleihin. Tehtävänä on selvittää, mitkä ovat Helsingin ratkaisun erityiset piirteet, tunnistaa malli ja jos mahdollista, nimetä se. Taustalla on deliberatiivinen demokratiateoria. Muut keskeiset käsitteet ovat osallisuus, osallistaminen ja osallistuminen sekä kevytosallistuminen. Tutkielma on luonteeltaan tapaustutkimusta. Pääaineistona ovat kaupungin päätösdokumentit, joita täydentävät asiantuntijahaastattelut.</p> <p>Taustaluvussa kuvataan, miten osallistuva budjetointi löydettiin Brazilian Porto Alegressa 1980-luvulla ja levisi maailmalle eri versioina. Tarkentavan jatkotutkimuksen aiheeksi jätetään havainto, että menetelmä on ollut tunnettu jo aikaisemmin taloushallinnossa ja kouluhallinnossa.</p> <p>Suomen olosuhteissa osallistuva budjetointi yhdistää pitkään tunnettujen aloiteoikeuden, yhteissuunnittelun ja kunnallisen kansanäänestyksen funktioita uudella tavalla.</p> <p>Helsinkiin osallistuva budjetointi saapui aikaisemmin kuin yleensä tiedetään. Vuosina 1999–2011 toteutettiin Hesan Nuorten Ääni -osallistumisohjelman osana kohdennettu koulujen pedagoginen osallistuva budjetointi Norjan Porsgrunnin mallin mukaan. Myös yksikkökohtaista osallistuvaa budjetointia on kokeiltu, esimerkkeinä keskustakirjastohankkeen pilottihanke ja Maunula-talon toimintamalli. Nykyinen Helsingin osallistuvan budjetoinnin kokonaisuus muodostuu neljästä toisiaan täydentävästä osasta: 1) koulukohtainen Ruuti-raha, 2) nuorisotyöyksiköiden tasoinen RuutiBudjetti, sekä OmaStadi-prosessit 3) suurpiireissä ja 4) koko kaupungissa.</p> <p>OmaStadi ratkaisun erityisiä piirteitä ovat yhdenvertainen yksilöosallistuminen sekä voimakas suunnitteluosallisuus. Se ei muodosta hallintoon uusia edustuksellisia elementtejä toisin kuin kansainvälisesti tunnettu Porto Alegren malli ja lähin vertailukohta, Helsingin nuorten RuutiBudjetti tekevät. Kansainvälisesti tunnettuihin osallistuvan budjetoinnin arkkityyppeihin rinnastettaessa Helsingin ratkaisu on hybridi, joka yhdistää eri mallien piirteitä ja tuo uutena painotuksena yhteiskehittämisen, johon sijoitetaan runsaasti aikaa niin ehdottajien kuin kaupungin asiantuntijoidenkin puolelta. Näin kaupunkilaiset tulevat itsekin hetkeksi <i>osaksi hallintoa</i>.</p>			
Avainsanat – Nyckelord – Keywords Osallistuva budjetointi, osallisuus, alueellinen osallistuminen, Helsinki, Porto Alegre, Porsgrunn			
Säilytyspaikka – Förvaringställe – Where deposited			
Muita tietoja – Övriga uppgifter – Additional information			

1. Johdanto	1
1.1 Demokratian sisäinen ongelma	2
1.2 Osallistuvan budjetoinnin vastaus	4
1.3 Osallistuvan budjetoinnin kritiikki	5
2. Tutkimustehtävä	6
2.1 Oma positio ja motivaatio	6
2.2 Tutkimustilanne lyhyesti	6
2.3 Tutkimuskysymys	6
2.4 Rajaus	7
2.5 Aineistot ja menetelmät	7
2.6 Tutkielman rakenne	7
3. Käsitteet.....	8
3.1 Osallisuus	8
3.2 Osallistaminen ja osallistuminen	9
3.3 Kevytosallistuminen	9
3.4 Deliberatiivinen demokratia	10
4. Kehykset	11
4.1 Osallistumisen portaat	11
4.2 Osallistuvan budjetoinnin luokittelut	12
4.3 Yhteenveto	16
5. Ekskursio	18
5.1 Porto Alegren dialektinen yhteiskunnallinen tausta	18
5.2 Osallistuva budjetointi vallankumouksen välikappaleena	20
5.3 Return of the caravels	26
5.4 Samaa aikaan Pohjolassa	35
5.5 Muut mallit	39
6. Olosuhteet Suomessa	42
6.1 Vallan keskittäminen ja hajauttaminen	43
6.2 Osallistumismenetelmiä kehitetään	46
6.3 Osallistuva budjetointi tulee tutuksi	49
7. Soveltuminen Helsinkiin	52
7.1 Helsingin hallintokulttuuri	52
7.2 Alueellisen osallistumisen piirteitä aikaisemmissa kehitysvaiheissa	53
7.3 Osallistuva budjetointi saapuu Helsinkiin	57
7.4 Polku nykyisiin osallistuvan budjetoinnin muotoihin	59
7.5 OmaStadin periaatteet muodostuvat	64
7.6 OmaStadin luonnehdinta	70
8. Pohdinta	74
8.1 Vastaus tutkimuskysymykseen	74
8.2 Reflektio	74
8.3 Eräitä jatkotutkimussuosituksia	75
Lähteet ja kirjallisuus	76
Liitteet	90
Liite 1. Haastattelurunko	90
Liite 2. OmaStadi osallistuvan budjetoinnin kehyksissä	91

1. Johdanto

Osallistuva budjetointi on tullut Pohjolaan¹ globaalista etelästä ja muuttanut samalla muotoaan. Se on kenties ensimmäinen esimerkki julkisen hallinnon innovaation omaksumisesta Latinalaisesta Amerikasta Eurooppaan.² Matkalla osallistuva budjetointi on palvellut monia motivaatioita ja saanut toisistaan eroavia muotoja. Niitä yhdistävästä piirteestä vallitsee tutkimuskirjallisuudessa konsensus: tavalliset asukkaat päättävät julkisten resurssien käyttämisestä. Periaatteen sovelluksia oli vuonna 2017 arvioitu kokeillun tai otetun käyttöön jo 3 000 tapauksessa eri puolilla maailmaa.³

Osallistuvan budjetoinnin alkuperä ei ole yleisesti tiedossa. Käsite esiintyy jo 1960-luvulla Yhdysvalloissa koulusektorilla. Kasvatustieteen professori William Henry Roe kuvailee sitä menetelmänä, jossa opetushenkilökunta osallistuu koulun taloussuunnitteluun, vastakohtanaan yksin hallinnon suorittama budjetointi. Taloustieteissä osallistuvaa budjetointia on tutkittu 1970-luvulla muun muassa organisaation sisäisenä vuorovaikutuksena ja 1980-luvulla johtamiskäsityksen yhteydessä.⁴

Tunnetuin kunnallisen osallistuvan budjetoinnin tapaus alkaa vuodelta 1989 Porto Alegresta, Brasiiliasta. Siellä menetelmän käyttöönotto liittyi yhteiskunnalliseen murrokseen maassa 21 vuotta toimineen sotilasdiktatuurin päätyttyä. Vuoden 1988 vaaleissa vallan kaupungissa sai työväenpuolue Partido dos Trabalhadores. Se kokeili ja kehitti köyhimpiin kaupunginosiin kohdennettua osallistuvaa budjetointia väestöryhmien tasa-arvon toteuttajana ensin alueellisena prosessina kaupungin 16 suurpiirissä. Näiden rinnalle lisättiin vuonna 1994 koko kaupunkia koskeva prosessi – tarkoituksena tavoittaa myös keskiluokkaa.⁵ Kun valta Porto Alegresta vaihtui vuonna 2004, keskustaoikeistolainen koalitionhallitus toi osallistuvaan budjetointiin mukaan eri intressiryhmät: yritykset, säätiöt, kirkot, järjestöt ja yliopistot.⁶

Yhdistyneiden Kansakuntien Habitat II -konferenssi nimesi vuonna 1996 osallistuvan budjetoinnin yhdeksi parhaista käytännöistä paikallishallinnon alalla. Mallin leviämistä vauhdittivat muiden muassa Maailmanpankki useiden kehitysohjelmiansa voimin sekä Maailman sosiaalifoorumi, joka kokoontui ensimmäisen kerran vuonna 2001 juuri Porto Alegresta.⁷

Vähemmän tunnettua on, että osallistuva budjetointi löydettiin samoihin aikoihin myös Uuden-Seelannin Christchurchissa, jossa kehitettiin 1980-luvulla kunnallishallinnon uudistuksen yhteydessä oma osallistuvan budjetoinnin malli. Sen tavoitteena oli julkisten palveluiden laadun parantaminen New Public Managementin hengessä. Tämäkin malli on levinnyt maailmalla, erityisesti Saksassa, jossa toimiva Bertelsmann-säätiö palkitsi Christchurchin uudistuksen vuonna 1993.⁸

Euroopassa näitä osallistuvan budjetoinnin malleja alettiin soveltaa 1990-luvun lopulla ensin Saksassa ja Välimeren maissa, vuoteen 2010 mennessä jo yli sadassa kaupungissa ja kunnassa. Sintomerin et al. mukaan vuonna 2012 menetelmän käyttö Euroopassa levisi hyppäksenomaisesti useisiin satoihin tapauksiin. Pohjoismaat olivat tuolloin menetelmän käyttöönotossa 5–10 vuotta jäljessä eteläistä Eurooppaa.⁹

¹ Pohjola (Norden) on sekä konkreettinen paikka että kulttuurisesti määrittävä idea tästä paikasta. Ks. Harvard & Stadius 2013, 23–34

² Teivainen 2002, 629–630; Allegretti & Herzberg 2004, 3; Sintomer et al. 2016, 9

³ Goldfrank 2007, 92–94; Marquetti et al. 2012, 63; Salminen et al. 2016, 61; Cabannes & Lipietz 2017, 1–3

⁴ Roe 1961, 85–87; Harr 1978, 4; Chenhall 1986, 263–272

⁵ Sintomer et al. 2008, 166–167; Marquetti et al. 2012, 63–67; Gilman 2016, 26–27; Cabannes & Lipietz 2017, 3

⁶ Sintomer et al. 2016, 15–16; Cabannes 2017, Bezerra & Junquierra 2018, 28

⁷ Sintomer et al. 2008, 168; Goldfrank 2012, 3–4; Gilman 2016, 27; Teivainen 2019, 215

⁸ Allegretti & Hertzberg 2004, 9; Sintomer et al. 2008, 173; Ruesch & Wagner 2013, 3; Cabannes & Lipietz 2017, 8; Bertelsmann Stiftung 2020

⁹ Sintomer et al. 2016, 21–27

Suomessa Porto Alegren osallistuvan budjetoinnin esitteli vuonna 1997 sosiaalipolitiikan gradusaan Hanna Ahlgren-Leinvuo, nykyinen Helsingin kaupungin tutkimusyksikön erikoistutkija.¹⁰ Vuonna 2002 osallistuvasta budjetoinnista kirjoitti Third World Quarterly -julkaisussa Teivo Teivainen, nykyinen maailmanpolitiikan professori. Tieto kulki aktivistipiireille muidenkin Maailman sosiaalifoorumin suomalaiskävijöiden, kuten nykyisen filosofian professorin ja Helsingin kaupunginvaltuutetun Thomas Wallgrenin mukana. Vuonna 2007 menetelmästä kirjoitti kunnallisoikeuden professori Aimo Rynnänen Kansallisen sivistysliiton julkaisussa.¹¹

Useat tutkijat katsovat osallistuvan budjetoinnin kokeilujen alkaneen Suomessa vuonna 2012 Sitran Uusi demokratia -foorumissa ja sitä seuranneessa Helsingin Keskustakirjaston pilotissa. Samana vuonna valtiovarainministeriö julkaisi Ritva Pihlajan ja Siv Sandbergin laajan selvityksen lähidemokratian toimintamalleista, yhtenä näistä osallistuva budjetointi. Menetelmä levisi nopeasti: vuoteen 2017 mennessä 22 kuntaa maassamme oli käyttänyt sen eri versioita.¹²

Helsingin kaupunki selvitti kaupunginvaltuuston demokratiaryhmän aloitteesta osallistuvan budjetoinnin käyttöönottoa vuosina 2011–2012 ja kokeili sitä nuorisotoimessa sekä opetustoimessa vuodesta 2013 alkaen. Osana johtamisjärjestelmän uudistusta kaupunki otti vuonna 2018 käyttöön uuden laajamittaisen osallistuvan budjetoinnin, OmaStadin. Tässä tutkielmassa tarkastellaan sen lähtökohtia ja luonnetta asiantuntijahaastattelujen ja päätösasiakirjojen valossa. Tehtävänä on selvittää, mitkä ovat Helsingin ratkaisun erityiset piirteet ja miten niihin on tultu. Taustaksi asetetaan osallistuvan budjetoinnin eri malleja sekä niihin liittyviä osallistumisen ja demokratian kysymyksiä.

1.1 Demokratian sisäinen ongelma

Yves Sintomer, Anja Röcke ja Carsten Herzberg ovat tutkineet osallistuvan budjetoinnin leviämistä Euroopassa. He näkevät sen osana laajempaa osallistuvaa käännettä jo 1990-luvun alusta alkaen. Samaan demokratian jatkumoon liittyvät kansalaisoikeusliikkeitä 1960-luvulla, eteläisen Euroopan diktatuurien kaatuminen 1970-luvulla ja itäisen Euroopan kommunistihallintojen kaatuminen 1980-luvun lopulla. Näiden lisäksi myös perinteinen edustuksellinen demokratia näyttää nyt menettäneen kykynsä ratkaista suuria yhteiskunnallisia ongelmia. Sen vuoksi kansalaisten luottamus politiikkaan ja poliitikkoihin vähenee, äänestämättä jättäminen yleistyy ja puolueiden jäsenmäärät laskevat.¹³

Myös oikeusministeriön Demokratiaohjelman 2025 lähtökohdissa mainitaan, että demokratioiden osuus maailman maista on kasvanut, mutta demokratian laatu on alkanut hiipua. Suomi on toistuvasti pärjännyt hyvin demokratiaa, ihmisoikeuksia, lehdistönvapautta, korruptoitumattomuutta ja hallinnon toimivuutta mittavissa vertailuissa. Täällä demokratialla on vahvat perinteet ja korkea arvostus kansalaisten keskuudessa. Samaan aikaan suomalaisen demokratian heikkoutena voidaan pitää yhteiskunnallisen osallistumisen eriarvoistumista sekä äänestysaktiivisuuden alenemista. Erityisesti maahan muuttaneiden äänestysaktiivisuus jää usein alhaiseksi. Liian moni kokee, ettei kykene vaikuttamaan itseään koskeviin asioihin ja yhteiskunnan kehitykseen.¹⁴

Samalla ongelmana on osallistumisella tavoiteltavien arvojen hajaantuminen. Saksalainen yhteiskuntatieteilijä Daniela Theuer herättää kysymyksen, mikä on käsitteiden kuten oikeudenmukaisuuden

¹⁰ Ahlgren-Leinvuo 1997: "Kansalaisuuden koulu" – paikallisdemokratiakokeilu Orçamento Participativo. Osallistuva budjetointi menetelmänä modernin ja demokraattisen kaupungin luomisessa Porto Alegressa, Brasiliassa 1989–1997.

¹¹ Teivainen 2002, 629; Rynnänen 2007, 59; Wallgren 2020

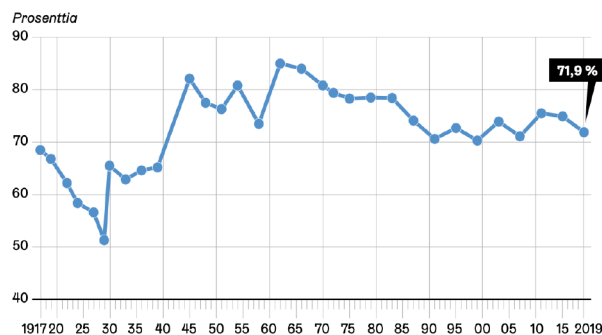
¹² Pihlaja & Sandberg 2012, 155–184; Salminen et al. 2016, 62–63; Sintomer et al. 2016, 122; Ahonen & Rask 2019, 8; Rask & Ertiö 2019, 9

¹³ Sintomer et al. 2016, 1–3

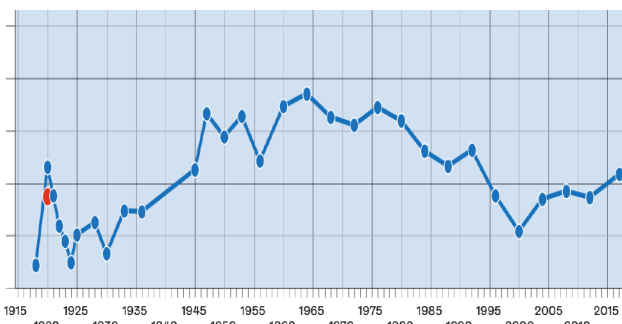
¹⁴ OM 2019, 3–4

ja yhdenvertaisuuden merkitys nykyaikaisessa moniarvoisessa yhteiskunnassa.¹⁵ Keskeisen kanavan arvokeskustelulle ovat tarjonneet puolueet. Poliitiikan tutkija Vesa Koskimaa näkee tässä muutoksen. Moderni edustuksellinen demokratia on ollut nimenomaan puoluedemokratiaa. Suomessakin kansanedustajat ovat ensimmäisistä vapaista vaaleista 1907 lähtien toimineet puolueyhmittäin. Maailmansotien jälkeen länsimaiset yhteiskunnat modernisoituivat ja niiden kansalaiset vaurastuivat, yksilöllistyivät sekä etääntyivät politiikasta. Kansanliikkeinä syntyneet puolueet ammattimaistuivat ja puolueiden sisäinen valta keskittyi jäsenistöltä pienille eliiteille. Valtion ja puolueiden suhde lähentyi 1960-luvun jälkeen, kun puoluetuki korvasi jäsenmaksurahoitusta ja vähensi tältä osin puolue-eliitin riippuvuutta kentästä. Samaan suuntaan ovat Koskimaan mukaan vaikuttaneet 1990-luvulta lähtien politiikan sisältöjen monimutkaistuminen kansainvälistymisen myötä sekä poliittisen viestinnän medioituminen: puolueaktiivien rooli on edelleen heikentynyt, kun puolue-eliitit voivat olla suoraan yhteydessä äänestäjiin reaaliaikaisten tiedotusvälineiden kautta.¹⁶

Äänestysdemokratian riittämättömyydestä kertoo osaltaan se, että äänestysaktiivisuus vaaleissa on alentunut 1960-luvulta lähtien kaikissa Pohjoismaissa, eniten kuitenkin Suomessa. Erityisen jyrkkää lasku oli 1990-luvulla Helsingin kunnallisvaaleissa, joissa alimmillaan vuonna 2000 äänesti vain puolet äänioikeutetuista. Sen jälkeenkin äänestysaktiivisuus ei ole noussut entisaikojen tasolle.¹⁷



Kuva 1: Helsingiläisten äänestysaktiivisuus eduskuntavaaleissa 1917–2019 (Niemi et al. 2019, 8).



Kuva 2: Helsingiläisten äänestysaktiivisuus kunnallisvaaleissa 1918–2017 (Keskinen et al. 2017, 11). Taulukko skaalattu samaan prosenttiasteikkoon.

Ongelma on ollut ennenkin tiedossa: Jo vuonna 1992 Helsingin kaupunginkanslian yhteissuunnittelustudio siteerasi raportissaan Suomen Kaupunkiliiton tutkimusta, jossa selvitettiin kaupunkilaisten tyytyväisyyttä hallintoon ja palveluihin. Kysymykseen ”Millaiset mahdollisuudet Teillä mielestänne on vaikuttaa asuinkaupungissanne Teille tärkeisiin asioihin” vastasivat helsingiläiset tuolloin: Erittäin/melko hyvät: 8,5 %. Ei osaa sanoa: 24,9 %. Erittäin/melko huonot: 66,6 %. Samassa tutkimuksessa pyydettiin ottamaan kantaa erilaisiin väittämiin. Voimakkaimman kannatuksen sai väittämä ”Kaupungin päätöksenteko tulee saada lähemmäksi asukkaita”, jota mieltä oli 84,1 % vastanneista. Päinvastaista mieltä oli vain 4,9 % vastanneista.¹⁸

Kysymys kansalaisosallistumisesta hallinnossa on toki yhtä vanha kuin hallinto itse. Miller et al. huomauttavat, että eri aikoina ovat vaihdelleet kansalaisosallistumisen ja asiantuntijahallinnon paino-

¹⁵ Theuer 2009, 2

¹⁶ Koskimaa 2017, 88–92

¹⁷ Pikkala 2005, 9; Niemi et al. 2019, 8; Niemi et al. 2017, 233; Keskinen et al. 2017, 11; Pekola-Sjöblom & Piipponen 2018, 6; Nordic Statistics 2020

¹⁸ Yhteissuunnittelustudio 1992, 5–6

tukset. Käännekohtia ovat olleet 1900-luvun alun demokraattiset uudistukset, 1960-luvun hyvinvointivaltion perustaminen ja 1980–1990-lukujen New Public Management. Anna-Maria Isola et al. lisäävät tähän tuoreimpana vaiheena uuden julkisen hallinnan (New Public Governance) paradigman, jossa kansalainen nähdään yhteisönsä aktiivisena jäsenenä: hän osallistuu yhteisönsä kehittämiseen, toimintojen toteuttamiseen ja niiden arviointiin.¹⁹ Näiden aatteiden kaikuja nähdään myös osallistuvan budjetoinnin eri versioissa.

1.2 Osallistuvan budjetoinnin vastaus

Brasilian kaupunkien osallistuvaa budjetointia on ensimmäisten joukossa vuodesta 1993 alkaen tutkinut Rebecca Abers, nykyinen Brasilian yliopiston valtio-opin professori. Hänen mukaansa siellä menetelmä toi läpinäkyvyyttä paikallishallintoon vähentämällä korruptiota ja pakottamalla ennakoimaan eri toimintojen kuluja tarkemmin kuin ennen, jotta niistä voitiin ylipäättään keskustella asukkaiden kanssa. Osallistuva budjetointi lisäsi kaupunkilaisten osallistumista ja uudisti samalla kansalaisyhteiskuntaa vähentämällä sen poliittista riippuvuutta.²⁰

Cabannesin ja Lipietzin mukaan osallistuva budjetointi antaa sisältöä läheisyysperiaatteelle, jota monissa hyvän hallinnon ohjeissa suositetaan. Se käsittää päätösvalan ja resurssien ohella hallintorakenteiden jalkauttamisen pienempiin yksiköihin, jotta vuorovaikutuksen kynnyks asukkaiden ja hallinnon välillä madaltuisi. Tämä helpottaa myös asukkaiden asiantuntemuksen hyödyntämistä suunnittelussa. Gilmanin mukaan osallistuva budjetointi tarkoittaa päättäjien ymmärrystä eri yhteisöjen tarpeista käytännöllisellä tasolla: ei vain mitä halutaan, vaan tarkalleen minne ja miten. Samalla asukkaiden ymmärrys vaikutusmahdollisuuksista lisääntyy. Salminen, Häikiö ja Lehtonen mainitsevat, että toisin kuin monet muut osallistumisprosessit, osallistuva budjetointi tarjoaa selkeän raamin: mitä on tarkoitus tehdä ja saada aikaiseksi. Osallistuvasta budjetoinnista muodostuu helposti todennettavissa oleva, vaiheesta toiseen etenevä ja asukkaiden näkemykset legitimoiva prosessi.²¹

Marquetti et al. sekä Wampler kiinnittävät huomiota osallistuvan budjetoinnin pedagogiseen vaikutukseen: siihen osallistuminen lisää kansalaisten tietoisuutta eri osapuolten oikeuksista ja velvollisuuksista sekä kyvykkyyttä neuvotella keskenään ja hallinnon kanssa. Samaa sanovat Cabannes ja Lipietz, jotka jatkavat, että virkakunnan kansalaiskasvatus on vieläkin tärkeämpää. Kansalaisten kohtaaminen tasa-arvoisesti voi heidän mukaansa vaatia uusien käytäntöjen oppimista niin autoritäärisissä hallintoperinteissä kuin myös vanhoissa vakiintuneissa demokratioissa.²²

Pohjois-Euroopan osallistuvia budjetointeja Suomen Akatemian hankkeessa tutkinut Pauliina Lehtonen kiinnittää huomiota valtaan ja vastuuseen. Mitä pidemmälle päätösvaltaa avataan, kansalaisten ja hallinnon roolit määrittyvät uudella tavalla: sitä enemmän kansalaiset tulevat itse osaksi hallintoa.²³

Pihlajan ja Sandbergin mukaan siinä missä vähemmän kehittyneissä maissa osallistuvan budjetoinnin avulla on voitu tasoittaa alueiden eroja infrastruktuurin toimivuudessa ja palvelujen saatavuudessa sekä vahvistaa sosiaalista oikeudenmukaisuutta, pidemmälle kehittyneissä maissa se tarjoaa mahdollisuuden vahvistaa kansalaisten luottamusta ja hallinnon legitimitettiä sekä lisätä kansalaisten todellisia osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia. Heidän mukaansa osallistuva budjetointi lisää

¹⁹ Miller et al. 2017, 1259 Bernerin 2004 mukaan; Isola et al. 2017, 21

²⁰ Abers 1996, 35, 46, Abers 1998, 511

²¹ Cabannes & Lipietz 2017, 11; Gilman 2016, 46; Salminen et al. 2016, 87

²² Marquetti et al. 2012, 63; Wampler 2007, 22, 50; Cabannes & Lipietz 2017, 14–16;

²³ Lehtonen 2018, 67–68

viranomaisten ja kansalaisten välistä vuorovaikutusta sekä viranomaisvalmistelun ja poliittisen päätöksenteon avoimuutta. Näin osallistuva budjetointi rakentaa uutta hallinnollista ja poliittista kulttuuria.²⁴

1.3 Osallistuvan budjetoinnin kritiikki

Salminen, Häikiö ja Lehtonen ovat analysoineet osallistuvan budjetoinnin kritiikkiä demokratiakäsityksen kannalta. Sen keskeisenä kohteena on menetelmään sisältyvä tasavertaisen osallistumisen ja järjestyksellisen keskustelun ideaali. Kritikkojen mukaan osallistujien asemaa ja valtasuhteita on vaikea sulkea prosessin ulkopuolelle. Kommunikaatio on teennäistä, jos valtasuhteita ei käsitellä ja valtakamppailut häivytetään tai ne nähdään vain prosessien sujuvan etenemisen esteinä. Toisaalta neuvottelua on saatettu rajoittaa jo edeltäkin vallanpitäjille suotuisien lopputulosten varmistamiseksi Michel Foucault'n rakenteellisen kontrollin mekanismien tavoin. Tällöin päätösvalta osoittautuu näennäiseksi. Yhteistä näille kritiikeille on sen korostaminen, että valtasuhteet ja käsitykset hyvästä yhteiskunnasta paljastuvat ja muodostuvat kamppailuissa ja kiistoissa. Salmisen, Häikiön ja Lehtosen mukaan osallistuvan budjetoinnin käytännöt rakentuvatkin konfliktin ja neuvottelun välisestä jännitteestä: se tuo taustalla piilevät intressiristiriidat esiin uudella tavalla.²⁵

Lehtonen kiinnittää huomiota myös osallistuvan budjetoinnin avoimuutensa vuoksi itse tuottamaan konfliktiin. Kilpailevathan siinä ehdotukset ja niiden ehdottajat kannatuksesta julkisesti. Tällaista asetelmaa ei yleensä suosita tasa-arvoa korostavissa osallistuvissa menetelmissä.²⁶

Gilman puolestaan muistuttaa, ettei osallistuva budjetointi resurssi-intensiivisenä suinkaan säästä hallinnon aikaa – menetelmän arvo onkin keskustelemaan päätöksenteon prosessissa ja sen synnyttämässä tiedonvaihdossa.²⁷

Teivainen huomauttaa, että demokraattisen edustavuuden kannalta osallistuvassa budjetoinnissa voi pitää ongelmallisena instituutioiden kuten kunnanvaltuuston ohittamista. Baiocchi ja Ganuzan haastattelema Maailmanpankin osallistuvan budjetoinnin asiantuntija Anwar Shah katsoi vuonna 2009, että toimivassa laillisessa demokratiassa osallistuvaa budjetointia ei edes tarvita – se olisi edustuksellisten instituutioiden kallis toisinto. Vain jos demokraattisessa osallistumisessa on puutteita, kannattaa Shah'n mukaan käyttää osallistuvia menetelmiä.²⁸ Eräs haastateltavani kuvaa tilannetta näin:

Sen muistan, että kun mä johonki tilaisuuteen tai vastaavaan sitte yritin löytää, löytää sitten niinku lisätietoa siitä osallistuvan budjetoinnin mallista – – ni sitten lähestyin Maailmanpankin ihmisiä niin sieltä ensimmäinen kommentti oli, että mitä te tollasta mietitte, että sehän on vain kehitysmaita varten. Niinku se oli lähtökohtaisesti heillä ollu. Mutta kuitenkin sitä lähettiin sitte miettii.

²⁴ Pihlaja & Sandberg 2012, 159

²⁵ Salminen et al. 2016, 70–72

²⁶ Lehtonen 2018, 67

²⁷ Gilman 2016, 3

²⁸ Teivainen 2002, 629; Baiocchi & Ganuza 2014, 43

2. Tutkimustehtävä

2.1 Oma positio ja motivaatio

Olen tutustunut osallistuvaan budjetointiin työni kautta Helsingin kaupunginkansliassa. Työskentelen stadiluotsin nimikkeellä alueosallisuuden tiimissä osallisuus ja neuvonta -yksikössä. Tiimi vastaa alueellisen osallistumisen edistämisestä, asukasosallisuuden avustusvalmistelusta, pormestarin asukasilloista sekä uudesta kaupunginlaajuisesta osallistuvasta budjetoinnista OmaStadista. Tiimiin kuuluu alueosallisuuspäällikkö, osallistuvan budjetoinnin kehittämisspäällikkö, vuorovaikutussuunnittelija, seitsemän stadiluotsia sekä vaihtuva määrä projektityöntekijöitä. Stadiluotseilla on alueellinen työnjako sekä yhteisiä tehtäviä, kuten osallistuminen OmaStadin kehittämiseen ja toimeenpanoon. Tässä yhteydessä olen perehtynyt myös osallistuvan budjetoinnin menetelmään. Halusin kuitenkin selvittää tarkemmin sen taustoja ja yhteyksiä. Luonteva tilaisuus tähän tarjoutui opinnäytteen tekemisen kautta. Työnantaja suhtautui alusta alkaen myönteisesti opiskeluun. Kyseessä ei kuitenkaan ole tilaustyö.

Lähtökohtana näin lähelle tulevasta aihepiiristä kirjoittamiseen on, etten pyri evaluimaan työtämme. Sen sijaan tarkoitukseni on kuvata deskriptiivisellä otteella Helsingin osallistuvan budjetoinnin ratkaisua. Haluan tietää, mikä on sen ratkaisumalli kansainvälisessä kontekstissa ja mikä erityistä Helsingin tapaukselle.

2.2 Tutkimustilanne lyhyesti

Osallistuvasta budjetoinnista löytyy runsaasti tutkimuskirjallisuutta englanniksi 1990-luvulta alkaen. Valitettavasti en pysty lukemaan portugalin- ja espanjakielistä aineistoa. Lähdekriittisyys on tarpeen, sillä osa tutkijoista selvästi pyrkii edistämään tutkimaansa asiaa, huomauttaa yhdysvaltalainen valtiotieteilijä Marcia L. Godwin aiheellisesti.²⁹

Helsingin osallistuvasta budjetoinnista on tehty muutamia opinnäytteitä.³⁰ Niissä ei ole tutkittu OmaStadin ratkaisumallia, joten katson voivani tämän aiheen hyvin valita.

2.3 Tutkimuskysymys

Tässä tutkielmassa tarkastellaan Helsingin osallistuvan budjetoinnin OmaStadin lähtökohtia ja luonnetta suhteessa kansainvälisiin osallistuvan budjetoinnin malleihin. Tehtävänä on selvittää, mitkä ovat Helsingin ratkaisun erityiset piirteet, tunnistaa malli – ja jos mahdollista, nimetä se.

Apukysymyksiä ovat:

- millainen on ollut osallistuva budjetointi alunperin ja miten se eroaa Helsingin mallista
- millaisia muita malleja on käytetty maailmalla
- mistä ja miten osallistuva budjetointi on tullut Helsinkiin
- mitä versioita täällä on kokeiltu
- millainen on Helsingin erityinen ratkaisumalli ja minkälaista osallisuutta se pyrkii tuottamaan

Toisena tutkimuskysymyksenä on menetelmän yhteiskunnallinen tausta ja sen vaikutus valittuun malliin. Tässä apukysymyksenä on, mitä Suomessa ja Helsingissä on aikaisemmin tehty samoilla teemoilla ja mitä nämä kertovat nykyisestä ratkaisusta.

²⁹ Godwin 2018, 140

³⁰ Hurme 2017, Sinkkonen 2018, Laulainen 2019, Barbato & Sarpo 2020, Sode 2020

2.4 Rajaus

Rajaan tutkielmani julkisen hallinnon osallistuvaan budjetointiin. En selvittä hyvin kiinnostavaa liiketaloustieteessä tunnettua osallistuvaa budjetointia edellä olevaa pidemmältä. En myöskään perehdy Christchurchin malliin ja sen taustaan. Käsittelen Helsingin laajaa osallisuus- ja vuorovaikutusmallia sekä nuorisopalveluiden ja perusopetuksen yhteistä Ruuti-järjestelmää vain osallistuvan budjetoinnin toimintakontekstin selvittämiseksi. Teen muutamia jatkotutkimussuosituksia.

2.5 Aineistot ja menetelmät

Pääaineistoni ovat kaupungin päätösdokumentit, joita täydentävät asiantuntijahaastattelut, hallinnon erilaiset julkaisut sekä vähäisessä määrin omat havaintoni. Tallensin haastattelut digitaalisesti ja litteroin puheen tarkkuudella sekä stilisoin poistamalla ylimääräiset täytesanat sekä henkilön puhetapaan liittyvät tunnistettavat ilmaiset, kuitenkin säilyttäen autenttisuuden. Haastateltavat löytyivät luontevasti asian parissa pitkään toimineista sekä kysymällä jokaiselta, keitä muita tulisi haastatella. Tulini tehneeksi haastatteluja aivan liian monta ja siksi en pysty käyttämään läheskään kaikkea niistä kertynyttä hyväksi tässä. Haastattelut johtivat tutkimaan alan aikaisempia vaiheita tarkemmin kuin olin alun perin ajatellut. Tästä johtuen ja tutkielman laajuus huomioiden luovuin alkuperäisestä ideasta tehdä haastattelujen sisällöstä käsitteellinen analyysi ja rakentaa tutkielma sen pohjalta.

Tutkimuskirjallisuutta olen etsinyt kirjastohakujen avulla sekä erilaisten saamieni vinkkien perusteella. Hallinnon dokumentteja olen etsinyt digitaalisesti netistä ja muutamissa tapauksissa paperisina kirjastoista. Olen pyrkinyt pääsemään käytännöllisyyden rajoissa mahdollisimman lähelle ensi käden lähteitä tärkeimmissä kohdissa, jotka ovat Porto Alegre, Porsgrunnin malli, valtakunnallinen osallisuus-hanke sekä Helsingin osallistuvan budjetoinnin OmaStadin ratkaisuun johtanut kehitys.

Tutkielmani on luonteeltaan tapaustutkimusta. Erikssonin & Koistisen mukaan tapaustutkimus on yksittäistä menetelmää yleisempi tieteellinen lähestymistapa, jossa tutkimuskohteena olevaa, nykyajassa tapahtuvaa ilmiötä tarkastellaan *sen omassa ympäristössä*. Toisaalta myös jo aiemmin tapahtunut ja päättynyt tapausta voi tarkastella tapaustutkimuksena. Tarkoituksena on tuottaa intensiivistä ja yksityiskohtaista tietoa tutkittavasta tapauksesta juuri siihen soveltuvilla tutkimusmenetelmillä. Kuvailevuus on ominaista tapaustutkimukselle: se ei pyri yksinkertaistamaan tai yleistämään tutkittavaansa, vaan antaa tilaa sen omille ominaisuuksille ja luonteelle.³¹

2.6 Tutkielman rakenne

Ensin selvitän, miten osallistuvaa budjetointia on mallinnettu ja voiko näistä malleista johtaa yhtenäisen kehityksen. Kuvaan osallistuvan budjetoinnin kehityksen Porto Alegressa, maailmalla ja kulkeutumisen Helsinkiin. Samalla analysoin pintapuolisesti esimerkkejä menetelmän eri versioista. Sitten tarkastelen, miten osallisuusajattelu on kehittynyt Suomessa ja Helsingissä. Tästä päästään nykyisen ratkaisumme piirteisiin, joita peilataan myös Turun ja Tampereen tapauksiin. Lopulta vastaan kysymykseen, mikä on Helsingin malli ja arvioin vastauksen merkitystä.

On myönnettävä, että kiire tuli. Palautan tutkielman viimeisenä mahdollisena päivänä ja toivon lukijalta myötämielisyyttä ehkä katkomatta jäävien lankojen osuessa silmiin.

³¹ Eriksson & Koistinen 2005

3. Käsitteet

Tämän tutkielman käsitteellistä maastoa määrittävät osallisuus, osallistaminen ja osallistuminen, kevyt-osallistuminen ja deliberatiivinen demokratia.

3.1 Osallisuus

Osallisuus on laaja-alaisempi käsite kuin osallistuminen. Sen sisältöä on summannut tutkimuspäällikkö Anna-Maria Isola THL:n työpaperissa. Hänen mukaansa osallisuus käsitetään eri hallinnonaloilla eri tavoin: sosiaali- ja terveystieteissä se esiintyy aktiivisen kansalaisuuden ja yhdenvertaisten palveluiden tavoittein, kasvatuksen ja kulttuurin puheissa merkitysten ja mahdollisuuksien kannalta, kun taas oikeuspuheessa demokraattisena ihmisoikeutena. Osallisuus on näissä mm. liittymistä, kuulumista ja yhteisyyttä; mukaan ottamista, osallistumista ja vaikuttamista; demokratiaa ja hyvää hallintoa. Osallisuustyö puolestaan Isolan mukaan nojaa toimijuuden vahvistamiseen. Se yhdistää julkiset palvelut, elinkeinoelämän, järjestöt ja asukkaat. Osallisuuden abstraktius ja monitahoisuus altistavat käsitteen kielellisille kamppailuille, mutta samalla juuri niiden ansiosta se voi rakentaa hallinnonalat, oppiaineet ja metodologiat ylittävää ymmärrystä.³²

Osallisuuden lajit jäseni kunnallisoikeuden professori Aimo Rynnänen valtakunnallisen osallisuushankkeen yhteydessä vuonna 1997 neljään alakäsitteeseen: *tieto-, suunnittelu-, päätöksenteko- ja toimintaosallisuus*.³³ Sen jälkeen ne on esitetty suunnilleen samalla tavalla monissa yhteyksissä. Osallisuuden muodot liittyvät toisiinsa sekä sisältönsä että prosessiluonteensa kautta. Helsingin kaupungin tietokeskuksen vanhemman tutkijan Stina Högnabban mukaan osallisuuden tarkastelu näistä neljästä näkökulmasta tuo näkyväksi tiedon tuottamisen tarkoituksen sekä osallistumisen tietoisuuden.³⁴ Otan mukaan myös arviointiosallisuuden, jonka esitteli nuorisotutkija Anu Gretschel vuonna 2002.³⁵ Se on luonteva jäsenyys erityisesti palautteelle, joka eroaa muusta tiedonvaihdesta juuri arvioivan luonteensa kautta. Seuraavassa yhdistän ja tulkiten eri määritelmiä.

Tieto-osallisuutta tuottaa päätöksenteon kannalta relevantin tiedon saaminen ja antaminen. Se on osallisuuden muodoista helpoimmin saavutettavissa mm. monikanavaisen tiedottamisen, kuulemisen, kyselyiden sekä kysymyksiin vastaamisen kautta. Tieto-osallisuus on usein nähty edellytyksenä muille osallisuuden muodoille.

Suunnitteluosallisuutta tuottaa kuntalaisten ja kuntaorganisaation välinen vuorovaikutus asioiden valmistelussa, toiminnan suunnittelussa ja palveluiden kehittämisessä. Keinoina tähän mainitaan mm. asukasraadit, yhteissuunnittelu ja vastasuunnittelu. Suunnitteluosallisuuteen liittyy asukastiedon ja viranomaistiedon yhdistyminen.

Päätösosallisuutta tuottaa kuntalaisille delegoitu päätösvalta tai muu suora vaikuttaminen päätöksentekoon. Perinteisiä päätösosallisuuden lähteitä ovat mm. äänestämisen vaaleissa, kansanäänestys sekä luottamustehtävät toimielimissä³⁶. Myös päätökseen liittyvän lausunnon antaminen ja oikaisuvaatimus voidaan nähdä päätöksenteon tasoisena osallistumisena.

³² Isola 2017, 3–4

³³ Salmikangas 1998, 3. Laiho et al. 2000, 77–78; Rynnänen & Salovaara 2002, 9; VNS 3/2002, 4–5

³⁴ Rouvinen-Wilenius 2012, 11–12; Högnabba 2014, 31–32; Leemann & Hämäläinen 2016, 588–589; Piipponen & Kurikka 2020, 6

³⁵ Gretschel 2002, 71

³⁶ Esimerkkinä päätösosallisuudesta mainitaan kunnanosan asukkaiden suoraan valitsema aluelautakunta tai kunnallinen urheiluseuraparlamentti, jossa urheilujärjestöt jakavat keskenään niin avustukset kuin salivuorotkin.

Toimintaosallisuutta tuottaa konkreettinen osallistuminen päätösten toteuttamiseen yhdessä vi-ranomaisten kanssa tai omatoimisesti. Tässä on kyse kunnan julkisten tehtävien hoitamiseen osallistu-misesta erotuksena vapaasta kansalaistoiminnasta³⁷. Esimerkkejä julkisesta toimintaosallisuudesta ovat palveluiden kummitehtävät, koodarien haktivismi sekä tapahtumayhteistyö.

Arviointiosallisuus katsoo taaksepäin edellisiin. Se oikeuttaa kuntalaiset itse arvioimaan toimintaa suhteessa päätöksiin, suunnitteluun ja lähtökohtaiseen tietoon. Jo yksittäisen palautteen antaminen tuottaa arviointiosallisuutta. Palautteen hyödyntäminen relevanttina tietona liittyy osallistumisen jat-kuvuuteen ja kytkee sen yhä kiinteämmin kunnan normaaliin toimintaan.

3.2 Osallistaminen ja osallistuminen

Sosiologi Martti Siisiäinen on tarkastellut osallistumista ja osallistamista toimijuuden näkökulmasta. Aktivoivassa *osallistamisessa* (engagement) passiiviseksi määritellyn kohderyhmän halutaan ottavan osaa määrätyn tahon organisoimaan toimintaan. Päämääränä on yleensä osanottajan voimaannutta-minen kohottamalla hänen kyvykkyyttään tai itsetuntoaan sekä uusien tietojen ja taitojen opettamisen ja elämänhallinnan parantamisen avulla. Osallistamisen tavoitteena on aktiivinen, osallistuva kansalai-suus, jonka saavuttaminen on mahdollista toimintaan osallistuvan omalla myötävaikutuksella. Osallis-taminen on tyypillistä useimpien sosiaali- ja terveysalan järjestöjen toiminnassa syrjäytettyjen ja huo-no-osaisten ryhmien tilanteen ja aseman parantamiseksi.³⁸

Sen sijaan *osallistumisessa* (genuine participation) toimija tietoisesti, itsenäisesti ja vapaasti päät-tää osallistua hänen kiinnostuksen kohteitaan tai etujaan toteuttavaan toimintaan. Siisiäinen huomaut-taa, että valinnat ovat kuitenkin aina toimijan aikaisemman historian, valmiuksien sekä olosuhteiden ehdollistamia. Siisiäisen mukaan myös osallistamisen keskeinen tavoite on vapausasteiden lisääntymi-nen eli aitoon osallistumiseen kykenevien toimijoiden ”tuottaminen”. Ja vaikkei osallistumisen ihannet-ta todellisuudessa saavutettaisikaan, sitä on mahdollista lähestyä.

Tärkeä osallistumisen alalaji on tietoinen osallistumatta jättäminen. Siisiäisen mukaan se voi mani-festoida toimijan välinpitämättömyyttä tai apatiaa, ehdotetun osallistumisen kohteen arvon kiistämistä tai osallistumisen pitämistä välineellisesti hyödyttömänä toimijan omien tavoitteiden kannalta. Kaiken kaikkiaan on perusteltua väittää, että toimija voi kokea omakseen vain sellaisen sosiaalisen piirin tai yhteiskunnan, johon hän osallistuu omasta kiinnostuksestaan.³⁹

3.3 Kevyτοςallistuminen

Nykyinen Helsingin kaupungin stadiluotsi Ella Tanskanen nimesi kevyτοςallistumisen käsitteen vuonna 2010 aluetieteen gradussaan. Hän tarkoittaa sillä vapaamuotoista osallistumista, josta on tehty help-poa ja houkuttelevaa, suorastaan viihdettä. Esimerkiksi suuren sanomalehden toteuttama puiston suunnittelun teemaviikko voi Tanskasen mukaan olla tällaista kevyτοςallistumista. Tapahtuessaan sivus-sa virallisesta prosessista sen suoranainen vaikuttavuus voi olla kuvitteellista, synnyttäen vain osalli-suuden tunnetta. Kevyτοςallistuminen voi toimia kaivattuna korvikkeena, kun julkinen osallistuminen virallisia teitä vaatii ylivoimaisia ponnisteluja. Tanskasen mukaan se voi myös alentaa kynnyksiä muu-

³⁷ Laajempaa *yhteisöosallisuutta* tuottavia perinteisiä ja uusia kansalaistoiminnan muotoja on tietenkin runsaasti ja monet niistä, kuten kau-punginosayhdistykset ja pop-up-liikkeet, ajavat myös julkiseen päätöksentekoon liittyviä asioita.

³⁸ Siisiäinen 2014, 37–38

³⁹ Ibid., 33–35

hun osallistumiseen tekemällä suunnittelukäytäntöjä tunnetuksi sekä tuomalla asukkaat ja suunnittelijat samaan julkiseen foorumiin habermasilaisen optimistisessa, kommunikatiivisessa hengessä.⁴⁰

Kevytosallistumisen taustalla voisi nähdä kevyen yhteisöllisyyden, jota sosiologi Arto Noro kuvasi väitöskirjassaan vuonna 1991. Siihen liittyy jälkimodernin yksilön mahdollisuus kuulua samaan aikaan useaan viiteryhmään ja vaihtaa niitä ilman koko persoonan sitomista tiettyyn identiteettiin. Yhtenäiskulttuuria välittävien mekanismien kadotessa jäljelle jäävät Noron siteeraaman Georg Simmelin mukaan kevyesti kollektiiviset tukipuut (leichter kollektivistische Anlehnungen), löyhät sosiaaliset siteet: esimerkiksi muoti, harrastukset ja tavanomainen seurallisuus. Noron mukaan näiden edustama keveys on modernisaation tavoite ja saavutus, joka mahdollistaa yksilönvapauden – siis myönteinen piirre.⁴¹

Kevytosallistumisen keinoille on paljon kysyntää, sillä vuonna 2020 Sitran teettämässä kansalaissykselyssä selvästi suurin ryhmä, 35 % vastaajista kuvasi itseään yhteiskunnalliseksi kevytvaikuttajaksi, joka vaikuttaa ja ottaa kantaa vain, jos sen voi tehdä helposti kotoa käsin ja arkisten valintojen kautta. Aktiivivaikuttajaksi itseään kuvasi 5 % vastaajista. Kyselyn toteutti TNS Kantar ja siihen vastasi 3 832 suomalaista huhti–toukokuussa 2020. Vastaajat olivat iältään 15–85-vuotiaita.⁴²

3.4 Deliberatiivinen demokratia

Deliberatiivinen eli keskusteleva demokratia on melko tuore käänne demokratiateoriassa. Italialaisen filosofin Antonio Floridian mukaan käsitys kehittyi 1980-luvulla sitä edeltävän, osallistuvan demokratiamallin (participatory democracy) kritiikistä. Brittiläisen valtiotieteilijän Stephen Elstubin mukaan näiden välillä onkin tietty jännite: Kun osallistuva demokratia kysyy *kuka* tekee päätökset, deliberatiivinen kysyy *miten* ne tehdään.⁴³

Åbo Akademin valtiotieteen professori Lauri Karvonen kuvaa deliberatiivista demokratiaa Turun kaupungin tutkimuskatsauksessa Jürgen Habermasin ajatusten pohjalta. Tämä suuntaa huomion demokraattisia päätöksiä edeltävään keskusteluun. Deliberatiivisen demokratiakäsityksen mukaan pelkän mielipiteiden rekisteröimisen asemesta on pyrittävä luomaan edellytykset *harkittujen mielipiteiden* muodostamiselle avoimen ja korkeatasoisen kansalaiskeskustelun myötä. Äänestysdemokratia ei sellaisenaan riitä, koska se pitäytyy laskemaan yhteen kansalaisten mielipiteitä ja toiveita, mutta ei kiinnitä huomiota siihen, millä tavoin nämä ovat muodostuneet. Deliberatiivisissa menetelmissä kuten kansalaisraadissa mielipide muodostetaan järkiperäisessä ja osapuolten näkemykset huomioon ottavassa keskustelussa. Kotimaisten kielten keskus suosittelee deliberatiivisen demokratian suomenkieliseksi vastineeksi keskustelevaa demokratiaa.⁴⁴

Kalifornian yliopiston valtiotieteen professori Simone Chambers puolestaan tulkitsee Charles Sanders Peirceen nojaten, että Habermasin tarkoittama paras argumentti kestää kriittisen julkisen tarkastelun (inquiry). Chambers huomauttaa, että tällainen tarkastelu edellyttää vapautta tuoda esille kaikki mahdolliset vastaväitteet, ja tämän vapauden tuottaa tasa-arvoinen, kunnioittava kohtaaminen ihmisten kesken. Demokratiassa silloin jokaisen kansalaisen tehtävä onkin toimia hyvänä kriitikkona toinen toisilleen ja samalla alistaa omat argumenttinsa tarkastelulle.⁴⁵

⁴⁰ Tanskanen 2010, 59–70

⁴¹ Noro 1991, 229–247. Noro myös varoittaa ”elämäntyylien klaaveista”, joissa persoonan ja yksityiselämän vapaaehtoinen yhdenmukaistaminen menee liian pitkälle. Hän siis näki yhteiskunnallista sokeutta aiheuttavien ”kuplien” haitallisuuden jo 30 vuotta sitten.

⁴² Vahti 2020a

⁴³ Floridia 2018, 36–38; Elstub 2018, 189–191

⁴⁴ Karvonen 2011, 5; KOTUS 2015

⁴⁵ Chambers 2018, 62

4. Kehykset

Osallistuvan budjetoinnin mallien jäsentelyyn ja analyysiin on tarjolla monia kehyksiä. Seuraavassa ko-
koan ja yhdistän niitä käyttäen perusteena kehysten tarkastelemia mallien eri ominaisuuksia.

4.1 Osallistumisen portaat

Kansalaisosallistumisen valtakysymyksen jäsentelyn klassikkona pidetään yhdysvaltalaisen sosiaalityön-
tekijän ja liikunnanopettajan Sherry Arnsteinin osallistumisen portaita (A Ladder of Citizen Participa-
tion) (kuva). Yhdyskuntasuunnittelu-lehden päätoimittaja Sirkku Wallin on äskettäin todennut, että
Arnsteinin vaikutus näkyy yhä yhdyskuntasuunnittelun osallistumisen tutkimuksessa.⁴⁶

Arnstein kuvasi vuonna 1969 kansalaisten rooleja suhteessa valtaan kahdeksalla portaalla (rungs).
Hän huomauttaa, että todellisuudessa osallistumisen portaita tuskin on vain kahdeksaa, vaan paljon
enemmän ja ne kytkeytyvät saumattomasti toisiinsa. Arnsteinin alimmat portaavat eivät edusta osallis-
tumista lainkaan. *Manipulaation* kohteena olevat kansalaiset kyllä luulevat osallistuvansa, mutta saa-
vatkin valikoitua tietoa ja tulevat käytetyksi jo tehtyjen päätösten kumileimasimena. Vain hieman
ylempi taso on *terapia*. Siinä osallistumisen tarkoitus on kehittää kansalaisten mielipiteitä siten, että he
hyväksyvät vallanpitäjien toimet. Keskiportaavat edustavat näennäisosallistumista (tokenism). Arnsteinin
mukaan ensimmäinen askel aitoa osallistumista kohti on oikean tiedon saaminen. Tämä on kuitenkin
vielä yksisuuntaista *informointia* eikä siksi mahdollista aitoa vaikuttamista. Neljännellä, *konsultaation*
portaalla tiedon kulku on jo kaksisuuntaista, mutta hallinnon rajaamaa esimerkiksi mielipidekyselyiden
muodossa. Tuloksena on Arnsteinin sanoin ”osallistumista osallistumiseen”, ei päätöksentekoon. Vii-
dennelläkin portaalla osallistujat saavat vain *hyvittelyä* (placation) vastauksena ehdotuksiinsa.⁴⁷

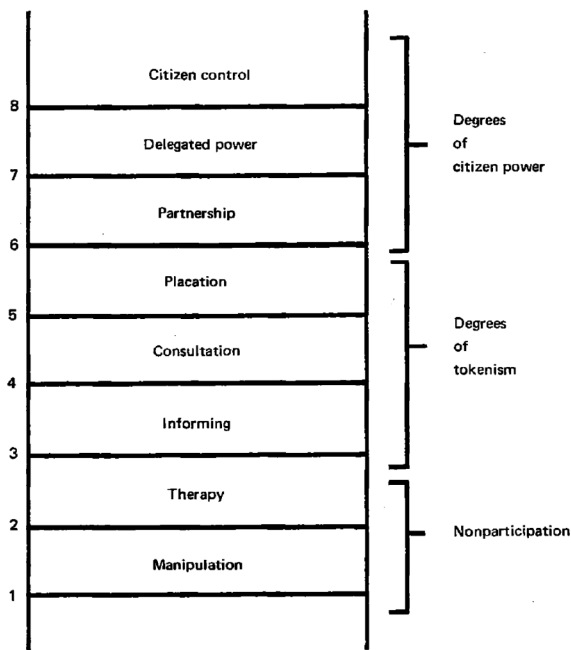
Vasta ylimmät portaavat edustavat Arnsteinille todellista kansalaisvaltaa. *Kumppanuudella* hän tar-
koittaa neuvotteluasetelmaa, jossa kansalaiset ja vallanpitäjät sopivat tavoitteista, vastuista ja menet-
telytavoista tasavertaisina. Kansalaisten neuvotteluvoimaa lisää järjestäytyminen ja kyky palkata omia
asiantuntijoita sekä organisaattoreita. Jos kansalaiset saavat määräävän aseman jonkin osa-alueen
pätöksenteossa, voidaan puhua *jaetusta vallasta*. Wallin arvioi, että Suomen oloissa kaupunginosata-
soiset alueryhmät ja osallistuva budjetointi saattavat tuottaa tälle portaalle ylettyvää osallisuutta.
Arnsteinin ylin ja vaativin porras on *kansalaiskontrolli*, joka merkitsee jo kansalaisjohtoisten organisaa-
tioiden perustamista julkisia tehtäviä hoitamaan. Hän toteaa, ettei absoluuttista valtaa voi demokraat-
tisessa yhteiskunnassa olla kenelläkään. Sen sijaan kansalaiskontrollin edellyttämä autonomia on mah-
dollinen, esimerkkeinä yksityiskoulut ja alueelliset palveluyritykset. Tähän Wallin huomauttaa, että yk-
sityskoulujen kaltaisen kansalaisosallistumisen tavoittelemisen kuulostaa Suomessa liberaliselta,
jopa poissulkevalta toimintatavalta. Toisaalta Arnstein puhuu johdonmukaisesti heikompiosaisista kan-
salaisista (have-nots) ja käyttää mallinsa portaiden kuvailussa esimerkkeinä juuri näiden ryhmien huo-
noa kohtelua erilaisissa osallistumishankkeissa. Osallistuminen merkitsee Arnsteinille syrjäytettyjen
äänen saamista kuuluviin ja heidän toiveisiinsa vastaamista.⁴⁸

Wallin arvioi samalla Arnsteinin portaiden jälkistrukturalistista kritiikkiä, jonka mukaan malli kes-
kittyessään hallinnon puitteissa organisoituu osallistumiseen jättää huomiotta vapaan kansalaisosal-

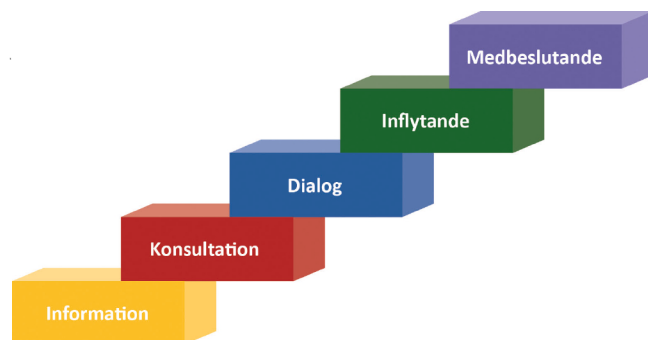
⁴⁶ Wallin 2019, 49

⁴⁷ Arnstein 1969, 216–221

⁴⁸ Arnstein 1969, 221–224; Wallin 2019, 51



Kuva: Kansalaisosallistumisen portaat (Arnstein 1969, 217)



Kuva: Ruotsin kunta- ja maakuntaliiton osallisuuden portaat (Castell 2013, 37)

listumisen kuten ravintolapäivät ja katufestarit. Näin onkin, mutta Wallinin mukaan yhtä toimivaa jäsentelyä ei omaehtoisesta osallistumisesta ole kuitenkaan esitetty, joten Arnsteinin malli palvelee edelleen suunnittelijan itseymmärryksen ja tilannetietoisuuden herättäjänä.

Ruotsissa on ollut laajalti käytössä Arnsteinin portaisiin rinnastuva osallisuusportaitikko (delaktighetstrappan) Ruotsin kuntien ja maakuntien liiton julkaisemana (kuva). Eri aikakauden ja yhteiskunnan tuotoksena sen tilannekuva on alkuperäistä myönteisempi: alimmat ei-osallistumisen tasot on jätetty kokonaan pois eikä hyvittelyn porrasta ole – sen paikalla on *dialogi* tarkoittaen konsultaatiota vapaampaa vuorovaikutusta. Toisaalta ylimmät portaavat, *vaikuttaminen* ja *yhteispäättäminen* rinnastuvat sisällöltään Arnsteinin tarkoittamaan kumppanuuteen eikä kansalaiskontrollia mainita tavoitteena. Portaitikko onkin ruotsalaisen kaupunkisuunnittelun tutkijan Pål Castellin mukaan ajateltu radikaalin kehitysohjelman asemesta erilaisten osallistumismenetelmien tarjottimeksi.⁴⁹

4.2 Osallistuvan budjetoinnin luokittelut

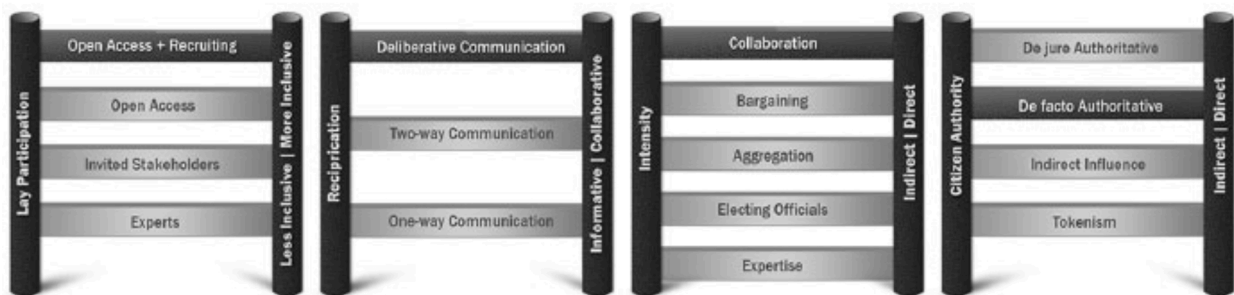
Harvardin yliopiston julkishallinnon professori Archon Fung on kehittänyt Arnsteinin idean pohjalta kansalaisosallistumisen analyysikehyksen. Hän erottaa ensin sisällöllisesti toisistaan *vuorovaikutuksen intensiivisyyden* ja *käytettävän päätösvallan vahvuuden*, jotka Arnstein esittää samassa jatkumossa. Kolmantena ulottuvuutena Fung tuo kuvaan *osallistujavalinnan*⁵⁰ (selection), jossa hän kiinnittää huomiota väestölliseen inklusioon. Näin Fung virittää osallistumismahdollisuuksien avaruuden, jossa eri menetelmät operoivat. Olennaista on menetelmien ominaisuuksien tarkastelu ja määrittely käyttötarkoituksen mukaan. Fung antaa esimerkkinä julkiset kuulemiset, jotka ovat vuorovaikutuksen laadun osalta Arnsteinin portailla kaksisuuntaista tiedonvaihtoa ja joiden tarkoitus ei ole käyttää päätösvaltaa. Kuulemisten legitimitetti perustuu kuitenkin vuorovaikutuksen ohella osallistujien edustavuuteen,

⁴⁹ Castell 2013, 36–40

⁵⁰ Valinta-sanankäyttö korostaa järjestäjäosapuolen vastuuta osallistujien valikoitumisesta.

johon voidaan erikseen vaikuttaa kutsumalla asukkaita mukaan satunnaisotannalla tai jakamalla kutsua kohdennetusti hiljaisille ryhmille.⁵¹

Miller, Hildreth ja LaShonda jatkavat Fungin ajatusta jakamalla vuorovaikutuksen edelleen *tiedonvaihdon luonteeseen ja päätöksenteon mekanismiin* sekä selkeyttämällä näiden askelmia *kansalaisosallistumisen intensiteetin* näkökulmasta. Näin saadaan neljät erilliset portaat, joista kukin kuvaa yhtä osallistuvan budjetoinnin ominaisuutta. *Osallistujien valinta* voi kohdentua organisaation sisäisiin asiantuntijoihin, asianomaisiin ulkoisiin sidosryhmiin, avoimesti kaikkiin kaupunkilaisiin tai avoimen kutsun lisäksi sisältää aktiivisen hiljaisten ryhmien tavoittamisen. *Tiedonvaihdon luonne* voi olla yksisuuntainen, kaksisuuntainen (vuoropuhelu) tai deliberatiivisesti keskusteleva, jolloin osapuolet kohtaavat tasa-arvoisesti ja ratkaisuhakuisesti. *Päätöksenteon mekanismi* voi olla asiantuntijatoimielin, tätä varten valittu edustuksellinen luottamuselin, avoin äänestys, päätöksenteko kilpailullisessa neuvottelussa (bargaining) tai konsensuspäättös (collaboration). Miller et al. huomauttavat, että osallistumisen intensiteetin näkökulmasta äänestys päätöksentekomekanismina on kevyempi osallistumisen muoto kuin neuvottelevat mekanismit. Päätösvallan askelmissa alimpana on Arnsteinia mukaillen näennäisosallistuminen. Varsinaiset *päätösvallan asteet* ovat epäsuora vaikuttaminen päätöksentekoon, de facto päätösvalta eli toistuva toivomusten toteuttaminen sekä de jure päätösvalta eli sitovasti määritelty mandaatti, jota osallistuvat kansalaiset käyttävät.⁵²



Kuva: Osallistuvan budjetoinnin analyysikehys (Miller et al. 2017, 1265)

Käytän tätä kehystä lähtökohtana jättämällä pois näennäisosallistumisen, koska negatiivisia osallistumisen muotoja ei tässä ole mielekästä tarkastella. Samalla lisään päätösvallan asteisiin neuvoa-antavan mandaatin, jolle on selvästi odotettavissa käyttöä. Tiedonvaihdon osalta jaan yksisuuntaisuuden kahtia: kaupungilta asukkaisiin päin ja asukkailta kaupunkiin päin erotuksena aidosta vuoropuhelusta.

Myös Graham Smith on esittänyt analyttisen kehikon demokraattisten innovaatioiden arviointiin. Hän kiinnittää huomiota näiden demokratiatuotoksiin (goods), jotka ovat: *inkluisio* käsittäen tasa-arvon sekä osallistumisessa että kuulluksi tulemisessa, *kansanvaltaisuus* tarkoittaen osallistujien todellista vaikutusta päätöksentekoon, *harkinta* sisältäen päätösten teknis-taloudellisen toteutettavuuden ja eri näkökulmien huomioon ottamisen, sekä *läpinäkyvyys* prosessin julkisuuden kautta.⁵³ Luen inklusion tässä osaksi Millerin et al. osallistujavalintaa, kansanvaltaisuuden osaksi päätösvallan astetta ja harkinnan osaksi tiedonvaihdon luonnetta. Smithin kehikko antaa näin aiheen täydentää Millerin et al. kehystä läpinäkyvyyden ominaisuudella.

⁵¹ Fung 2006, 70–72

⁵² Miller et al. 2017, 1262–1279

⁵³ Smith 2009, 12–27

Täydennän kehystä edelleen osallistuvan budjetoinnin käytäntöjen valossa. Niitä on luokiteltu monin eri tavoin. Cabannes ja Lipietz tunnistavat ensin osallistuvan budjetoinnin *tarkoituksen* (underpinning logic), joka suuntaa ja määrittää mallin muita ominaisuuksia. *Poliittisena* projektina se pyrkii muuttamaan väestöryhmien valtasuhteita. Yleensä tämä tarkoittaa aliedustettujen ryhmien kytkemistä suoraan päätöksentekoon ja julkisten resurssien jakamista heidän hyväkseen. *Hyvän hallinnon* projektina se kiinnittää huomiota toimijoiden suhteisiin nykyisen hallintomallin käytännöissä sekä niiden kehittyessä. Resurssien kohdentamiseen tuodaan läpinäkyvyyttä ja samalla muodostetaan uusia toimijaverkostoja. *Teknokraattisena* projektina osallistuva budjetointi pyrkii vain tehostamaan resurssien käyttöä ja parantamaan palvelujen laatua nykyisten tavoitteiden suuntaisesti. Kyseeseen voi tulla myös negatiivinen budjetointi eli säästökohteiden ehdottaminen ja niistä päättäminen.⁵⁴

Cabannes ja Lipietz ryhmittelevät osallistuvat budjetoinnit myös *kohdentumisensa* perusteella. *Alueellinen* kohdennus on ilmeisin. Budjetoinnin kohteena oleva toimija voi olla millä tahansa alueella yksittäisestä projektialueesta kaupunginosaan, kaupunkiin tai seudulliseen yksikköön saakka. *Sisällöllinen* kohdennus on myös selkeä. Budjetointi rajoittuu silloin yksittäiseen hallinnon palveluun tai laajempaan teemaan, useimmiten kaupunginlaajuiseksi. Tästä erottuu kolmanneksi ryhmäksi *väestöllinen* kohdennus, jossa budjetoidaan nimettyyn kohderyhmään liittyviä hankkeita poikkisektoraalisesti. Toisaalta budjetointiin osallistuminen voidaan rajata tiettyyn kohderyhmään, kuten nuoriin. Cabannesin ja Lipietzin mukaan useimmat osallistuvat budjetoinnit ovat olleet alueellisen ja sisällöllisen kohdennuksen yhdistelmiä.⁵⁵ Tuon nämä kehukseen siten että väestöryhmä voi esiintyä sekä toimenpiteiden kohteena (sisältökohdennus) että toimenpiteistä päättäjänä (osallistujavalinta). Jätän seudulliset ja sitä laajemmat osallistuvat budjetoinnit pois tästä tarkastelusta.

Pihlaja ja Sandberg puolestaan nimeävät Isossa-Britanniassa käytettyjä osallistuvan budjetoinnin malleja *rahoitusmekanismin* ja *päätösvallan* perusteella. Yleisin niistä on *yhteisömääräraha*-malli, eli erillismäärärahamalli, jossa asukkaat päättävät pienen alueellisen määrärahan käyttämisestä toiminta-avustuksiin tietyn teeman mukaisesti. Avustusta saavat hankkeet toteutetaan nopeasti. Tavoitteena on asukkaiden aktivointi, ei todellisen päätösvallan siirtäminen. *Prosenttibudjetti*-mallissa rahoitus määräytyy suhteessa kunnan yleisen budjetin harkinnanvaraiseen osaan. Käyttökohteena ovat julkiset palvelut ja päätösvalta on asukkailla. Rahoitusta saatetaan ohjata sosioekonomisiin kriteereihin heikompisaisille alueille. *Yhdistettyjen (ulkoisten) rahastojen* mallissa rahoitus kootaan eri tahoilta asuinalueen palveluiden kehittämiseksi tietyn teeman puitteissa. Asukkaille annetaan päätösvaltaa ja heidän toivotaan ottavan osaa myös palveluiden toteuttamiseen. *Sektoribudjetoinnissa* yksittäinen hallintosektori soveltaa ja rahoittaa omalta momentiltaan tiettyä osallistuvan budjetoinnin menetelmää jollakin alueatasolla.⁵⁶ Käytän tästä eri rahoitusmuodot kehikossa siten, että kaupungin budjettirahoituksesta päättämiseen osallistuminen tulkitaan intensiivisemmäksi kuin ulkoinen rahoitus. Edellisessä Pihlaja ja Sandberg sivuavat myös *toteutusvastuun* ominaisuutta, joka ilmeisesti ulottuu täysin kaupunkitoimista täysin asukastoimiseen. Tälle välille sopivat yhteistoimisen ja yhteisötoimisen portaat.

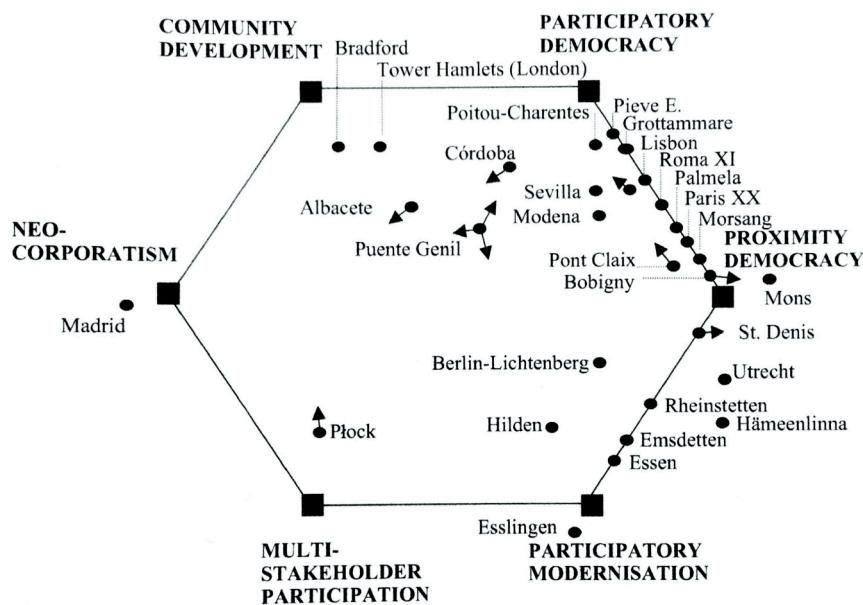
Usein siteeratut Sintomer et al. ovat muodostaneet kuusi osallistumisen ideaalityyppiä useita eri ominaisuuksia yhdistämällä (kuva). He kiinnittävät huomiota erityisesti toimijuuteen (agency) tarkoittaen keiden halutaan osallistuvan prosessiin ja missä roolissa. *Osallistuva demokratia* edistää yhteiskunnallisesti alisteisessa asemassa olevien väestöryhmien osallistumista. Edustuksellisen demokratian

⁵⁴ Cabannes & Lipietz 2017, 3–9

⁵⁵ Cabannes & Lipietz 2017, 2

⁵⁶ Pihlaja & Sandberg 2012, 173–175

päätösvaltaa on siinä delegoitu suoraan kansalaisille poliittisin tavoittein. *Mikrodemokratia* tuo päätöksenteon pienistä hankkeista mahdollisimman lähelle asianosaisia, esimerkiksi naapurustoon. Tämä tyyppi on Sintomerin et al. mukaan yleisin eurooppalaisissa osallistuvissa budjetoinneissa. *Osallistuvassa modernisaatiossa* yksittäisillä kuntalaisilla on konsultatiivinen rooli ja kysymyksenasettelu luonteeltaan epäpoliittista. *Sidosryhmäosallistuminen* puolestaan tuo asukkaiden ohella yritykset ja muut paikalliset toimijat mukaan päätöksentekoon, kun kansalaisyhteiskunta on heikko tai vasta kehittymässä. *Uusukorporativismi* muistuttaa sidosryhmäosallistumista, mutta toimijat ovat suurempia ja institutionaalisia, esimerkiksi työmarkkinajärjestöjä ja ympäristöjärjestöjä, menettelytavat muodollisia ja tavalliset asukkaat poissuljettuja prosessista. Sintomerin et al. mukaan tätä tyyppiä ovat edustaneet Agenda 21 -prosessit sekä osallistuva strateginen suunnittelu. *Yhteisökehityksen* kohdalla päätöksenteko ja hankkeiden toteutus tapahtuu paikallisin voimin tarkoituksenaan asukkaiden valtaistaminen. Kolmas sektori on merkittävässä roolissa.⁵⁷ Toimijuuden asteita voivat siis olla instituutiot, organisoituneet asukkaat ja järjestöt, organisoitumaton lähiyhteisö sekä kaikki asukkaat yksilöinä.



Kuva: Osallistuvan budjetoinnin tapauksia kuudessa osallistumisen ideaalityypissä (Sintomer et al. 2016, 47).

Cabannes esitti vuonna 2004 seitsemän osallistuvien budjetointien eroavaisuuksien osa-aluetta. Niistä neljä löytyy tässä vaiheessa kehikosta: yksilöosallistuminen versus yhteisöedustuksellinen (toimijuus), aluerajaus, päätösmekanismi ja lopullinen päätösvalta. Lisään kehykseen ominaisuutena *päätettävän osuuden koko budjetista*, joka kertoo päätösvalan vaikuttavuudesta. *Päätettyjen hankkeiden toteutuksen valvonta* sisältyy luontevasti Smithin läpinäkyvyyden ominaisuuteen. Siihen sopii myös *institutionaalinen ankkurointi*: kenen päätökseen valittu malli perustuu. Cabannesin ja Lipietzin mukaan poliittinen emansipaatio budjetoinnin tarkoituksena edellyttää osallistuvan budjetoinnin toimeenpanon yksityiskohtien ja osallistumisen sääntöjen määrittelyä (*réglementation*) osallistujien itsensä toimesta, kun taas hyvän hallinnon kehittäminen sekä teknokraattinen tarkoitus viittaavat normaalissa järjestyksessä hallinnon toimesta tehtyyn määrittelyyn.⁵⁸ Tarkennan Cabannesin budjettikriteerin

⁵⁷ Sintomer et al. 2012, 17–28 ja 2016, 45–57

⁵⁸ Cabannes 2004, 28–29; Cabannes & Lipietz 2017, 15

osuudeksi *puheena olevasta budjetista*, jolloin se paremmin soveltuu koko kaupunkia pienempien kokonaisuuksien osallistumisen analyysiin. Täydennän läpinäkyvyyden ominaisuuden vielä avoimen hallinnon minimivaatimuksella: osallistuvan budjetoinnin ehdotusten valintakriteerien julkisuudella.

4.3 Yhteenveto

Tiivistän taulukkoon osallistuvan budjetoinnin kansainvälisistä kehyksistä poimittuja keskeisiä ominaisuuksia ja niiden muotoja kansalaisosallistumisen intensiivisyyden mukaan järjestettynä. Koska ominaisuuksia on runsaasti, muodostan ylätasoon ryhmittelyn osallisuuden lajien mukaan. Selvästi erottuu *päätösosallisuutta* tuottava ryhmä, jonka muodostavat päätösmekanismi, päätösvalta, rahoitusmekanismi ja budjettiosuus. Toinen ryhmä muodostuu toimijuudesta, aluerajauksesta, sisältökohdennuksesta ja osallistujavalinnasta. Kutsun sitä tässä *prosessiosallisuudeksi*⁵⁹, joka vastaa kysymyksiin kuten koskeeko tämä minua, koenko olevani kohderyhmää tai kiinnostaako tämä asia minua.

Edelleen osallisuuden lajeja tunnistaen: *tieto-osallisuutta* tuottaa tiedonvaihdon luonne, *toimintaosallisuutta* päätettyjen hankkeiden toteutusvastuu ja *arviointiosallisuutta* läpinäkyvyys. Puuttuva osallisuuden laji on *suunnitteluosallisuus*, jonka muodot saamme Antti Leskiseltä ja Markku Turtiaiselta vanhasta Yhteiskuntasuunnittelu-lehdestä Pertti Harjun määritelmän mukaan: normiohjattu asiantuntijasuunnittelu, kansalaisten kuulemiseen perustuva asiantuntijasuunnittelu, vuorovaikutteinen asiantuntijasuunnittelu ja *yhteissuunnittelu*, jossa asiantuntijat ja kansalaiset toimivat yhteistyössä.⁶⁰ Harju ei huomioi täyttä kansalaissuunnittelua kuten omatoimista vastasuunnittelua, mutta siitä ei osallistuvassa budjetoinnissa voikaan olla kyse. Erotan suunnittelun tässä muusta tiedonvaihdosta: sen tarkoitus on tuottaa päätösesitys rajatusta kysymyksestä.

Ominaisuuksien toteuttamisen muodot puolestaan asettuvat toiselle akselille. Asetelma ei sisällä väitettä, että ominaisuuden suurempi intensiteetti olisi aina ”parempi”, sillä se riippuu menetelmän käyttötarkoituksesta. Ääriesimerkkinä kaikkia kaupungin asukkaita yksilöinä tavoittavaa, kaupungin koko toimintaa koskevaa neuvottelevaa päätösmekanismia tuskin voi olla edes olemassa. Niinpä toimivat osallistuvan budjetoinnin mallit ovat näiden muotojen *tarkoituksellisia yhdistelmiä*.

Koontitaulukko osoittaa, että kansainväliset osallistuvan budjetoinnin kehykset ovat kiinnittäneet eniten huomiota prosessiosallisuuteen ja päätösosallisuuteen – *kenelle ja mitä päätösvaltaa siirretään*. Vähemmän huomiota on kiinnitetty tieto- ja suunnitteluosallisuuteen eli *miten tätä päätösvaltaa ohjataan*, sekä toiminta- ja arviointiosallisuuteen eli *miten päätökset toteutetaan*.

YK:n Habitat-ohjelman osallistuvan budjetoinnin työkalupaketissa korostetaan, että menetelmän soveltamiseen vaikuttavat paikalliset olosuhteet: historia, yhteiskunta, resurssit sekä hallintokulttuuri. Ei olisi edes toivottavaa olla vain yhtä osallistuvan budjetoinnin mallia.⁶¹ Eräs haastateltavani kuvaa tilannetta näin:

Tän tyyppinen niinkun herätti kyllä siihen ajatteluun, mikä on kyllä myöski täs vahvistunu sit ku on viisaus ja näkökulmat lisääntyne, että vaikka tätä osallistuvaa budjetointia on hirveen monessa maassa ja sitä toteutetaan ja moni sanoo tekevänsä sitä, mut niitten vertaileminen on kuitenkin tosi vaikeeta koska meidän yhteiskunnat on erilaiset, palveluitten järjestämiset on erilaiset, ja se tavallaan niinkun, kun meidän normaali on niin erilaista kuin jonkun toisen normaali.

⁵⁹ Lastensuojelutyössä prosessiosallisuudella on laajempi merkitys, ks. Muukkonen 2013, 168.

⁶⁰ Leskinen & Turtiainen 1988, 11 Harjun (1988, 12) mukaan

⁶¹ UN-HABITAT 2004, 22, 33. ”72 usein kysyttyä kysymystä osallistuvasta budjetoinnista”

Taulukko: Osallistuvan budjetoinnin ominaisuuksia osallisuuden lajeihin jäsenneltynä.

	Ominaisuus	Muodot kansalaisosallistumisen intensiivisyyden mukaan			
	Tarkoitus (Cabannes & Lipietz)	priorisointi tai säästöt	palvelujen parantaminen	hyvä hallinto	poliittinen emansipaatio
Prosessiosallisuus:					
	Toimijuus (Cabannes, Sintomer et al.)	instituutiot	organisoituneet asukkaat, järjestöt	lähiyhteisöt	asukkaat yksilöinä
	Aluerajaus (Cabannes & Lipietz)	paikka	kaupunginosa	suurpiiri	koko kaupunki
	Sisällöllinen kohdennus (Cabannes & Lipietz)	yksittäinen palvelu	väestöryhmä	poikkihallinnollinen teema	kaikki kaupungin toiminnot
	Osallistujavalinta (Fung, Miller et al., Smith, Cabannes & Lipietz)	kohdennettu sidosryhmä	kohdennettu väestöryhmä	avoin kaikille	avoin kaikille ja kohdennettu inklusio
Tieto-osallisuus:					
	Tiedonvaihto (Miller et al., Smith)	yksisuuntainen, informointi	yksisuuntainen, kuuleminen	kaksisuuntainen, konsultaatio	keskusteleva vuorovaikutus
Suunnitteluosallisuus:					
	Suunnittelurooli (Leskinen & Turtiainen, Harju)	asiantuntijat, normit	asiantuntijat, kuuleminen	vuorovaikutteinen	yhteissuunnittelu
Päätösosallisuus:					
	Päätösmekanismi (Cabannes, Miller et al.)	asiantuntija-toimielin	ad hoc edustuksellinen	avoin äänestys	avoin neuvottelu
	Päätösvalta (Fung, Miller et al., Smith)	epäsuora	neuvoa-antava	de facto	de jure
	Rahoitusmekanismi (Pihlaja & Sandberg)	ulkoinen rahasto	erillismääräraha	sektoribudjetti	yleisbudjetti
	Osuus puheena olevasta budjetista (Cabannes)	0–100 %			
Toimintaosallisuus:					
	Toteutusvastuu (Pihlaja & Sandberg)	kaupunki	yhteistoiminen	yhteisöt	asukkaat
Arviointiosallisuus:					
	Läpinäkyvyys (Smith, Cabannes)	kriteerien julkisuus	prosessin julkisuus	hankkeiden valvonta	menetelmän määrittely
		(Intensiivisempi muoto ei aina ole parempi) (Rivien sarakkeet eivät välttämättä vastaa toisiaan)			

5. Ekskursio

Käymme seuraavaksi katsomassa, miten osallistuva budjetointi löydettiin Brasiliassa julkisen hallinnon menetelmänä ja miten sen idea on matkannut ympäri maailmaa eri muodoissaan. Aloitamme ekskursion Brazilian Porto Alegresta ja päädymme Norjan Porsgrunniin.

5.1 Porto Alegren dialektinen yhteiskunnallinen tausta

Osallistuvan budjetoinnin kehittymisen kannalta on merkittävää, että Brasiliassa ei ole pitkää demokratian perinnettä. Maa siirtyi monarkismista epävakaa tasavallan kautta diktatuuriin, jota jatkui lyhyen välivaiheen jälkeen aina 1980-luvulle saakka. Kehitykseen on liittynyt hallinnollisen vallan keskittämisen ja hajauttamisen vuorottelu. Italialainen aluetieteilijä Giovanni Allegretti kiinnittää huomiota siihen, että lähes kaikki ensimmäisen sukupolven osallistuvat budjetoinnit toteutettiin eteläisessä Brasiliassa, sen teollistuneimmalla alueella ja erityisesti kunnissa, joissa oli pisin perinne tehokkaassa kunnallishallinnossa – sen juuret puolestaan Euroopasta lähteneessä muuttoaallossa 1800-luvulla.⁶²

Porto Alegre on Brazilian liittotasavallan eteläisimmän osavaltion Rio Grande do Sulin pääkaupunki Atlantin rannikolla, otollisella paikalla jokisuussa. Siellä oli 1980-luvun lopulla noin 1,2 miljoonaa asukasta ja metropolialueella 3,2 miljoonaa.⁶³ Sintomer et al. luonnehtivat Porto Alegrea toisinajattelijaksi (dissident) keskusvaltaa vastaan ja toteavat, että siellä elintaso oli maan keskitasoa korkeampi ja erityisesti urbaanit sosiaaliset liikkeet vahvempia kuin muualla.⁶⁴ Leubolt, Novy ja Becker kuvailevat ilmiön taustoja brasilialaisiin tutkijoihin pohjaten. Yhteiskunnalliset rakenteet Porto Alegressa juontavat juurensa portugalilaisen siirtomaavallan aikaan. Turvatakseen valtapiirinsä etelärajan espanjalaisia siirtokuntia vastaan Portugalin kruunu houkutteli Rio Grande do Sulin seudulle siirtolaisia hallitsemiltaan Azoreilta. Nämä perustivat Porto Alegren vuonna 1772 ja siitä tuli kaupunki vuonna 1821 Brazilian irtautuessa emämaasta. Brazilian keisari myönsi kaupungille nimityksen ”uskollinen ja arvokas” (leal e valorosa) itsenäistymissodassa osoitetusta uskollisuudesta. Vanhan Encyclopædia Britannican mukaan yhteys Eurooppaan kuitenkin säilyi ja muuttoliike jatkui: tulijat olivat nyt Saksasta ja Italiasta. He antoivat asuttamilleen paikoille nimiä kuten Novo Hamburgo ja Neustadt. Leubolt et al. huomauttavat, että uudisasukkaiden lojaalisuus hallitsijaa kohtaan hankittiin luovuttamalla heidän omistukseensa pienet maatilat viljeltäviksi. Tämä oli poikkeuksellista muuten feodaalisesti järjestetyssä ja harvainvaltaisessa maassa. Siirtokunnat menestyivät ja Porto Alegre kasvoi hyvinvoivan maaseudun taloudellisenä ja teollisena keskuksena. Rautatie yhdisti siirtokunnat kaupunkiin, jossa oli jo 52 000 asukasta vuonna 1890.⁶⁵

Leuboltin et al. mukaan talonpoikaiset, itselliset maanviljelijät jakoivat Porto Alegren urbaanin keskiluokan näkemyksen järjestäytyneestä yhteiskunnallisesta kehityksestä. Nämä ryhmät kannattivat laajapohjaista tasavaltalaista republikaanipuoluetta (Partido Republicano Rio-Grandense), joka oli poliittinen vastavoima suurmaanomistajille. Keisarivallan lopettamisen ja tasavaltaisen liittovaltion perustamisen 1889 jälkeen käytiin etelässä alueellinen sisällissotakin tasavaltalaisten ja suurmaanomistajien välillä vuosina 1893–1895. Sodan voittaneet tasavaltalaiset johtivat sitten Rio Grande do Sulin osavaltiota autoritäärisin ottein kuvernöörivetoisesti, joskin yhteiseen hyvään pyrkien, erityisesti taloutta kehittäen ja julkiseen infrastruktuuriin panostaen. Tässä jatkui aiemman monarkistisen hallinnon valta-

⁶² Allegretti 2011, 13

⁶³ UNDP 2020, Brookings 2016

⁶⁴ Sintomer et al. 2012, 4

⁶⁵ Leubolt, et al. 2008, 436–438; Encyclopædia Britannica 1910, 123; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística 2020; Observa PoA 2020

rakenne. Leuboltin et al. tulkinnan mukaan se näkyi vielä vajaa vuosisata myöhemmin 1980-luvulla, kun Porto Alegren kunnallishallinto uudistettiin pormestarivetoiseksi.

Brasilian ensimmäinen tasavalta ei kestänyt pitkään. Vuosina 1930–1945 maassa oli oikeistolainen diktatuuri ja vuodesta 1946 jälleen tasavalta, jota luonnehti poliittinen epävakaus.⁶⁶ Lyhyen jakson 1950–60-lukujen taitteessa vallassa oli työväenpuolue Partido Trabalhista Brasileiro, joka kansallisti ulkomaisia tele- ja sähköyhtiöitä, salli sosiaalisten kansalaisliikkeiden toiminnan ja käynnisti brasilialaisen kasvatusfilosofin Paulo Freiren aloitteesta valtiojohtoisen kansalaiskasvatusohjelman, joka käsitti luku- ja kirjoitustaidon opetusta sekä yhteiskunnallisen tietoisuuden herättämistä. Tämä loppui sotilasvallankaappaukseen 1964. Diktatuurin jatkumisen mahdollisti talouskasvu, jonka varjopuolena oli jyrkkä eriarvoistuminen. Leuboltin et al. mukaan suuri osa kansasta marginalisoitui. Kun 1970-luvun talouskriisi alkoi nakertaa hallinnon uskottavuutta, kansalaisaktivismi virisi. Novy ja Leubolt kiinnittävät huomiota siihen, että nyt liikehdintä ei lähtenyt keskiluokasta, vaan laajoista kansanjoukoista. Esimerkiksi Porto Alegren väkiluku kolminkertaistui 30 vuodessa 1950–1980⁶⁷. Protestihenkisiä naapurustoliikkeitä syntyi kaupunkien laitamilla, erityisesti köyhemmissä kaupunginosissa ja faveloissa. Vaadittiin perusasioita kuten lasten päivähoitoa, katujen päällystystä ja toimivia viemäriverkostoja. Näihin yhdistyivät vaatimukset kansalaisoikeuksista ja kuntatalouden demokratisoimisesta. Vaatimuksia tehostettiin järjestämällä näyttäviä tempauksia kuten sulkemalla katuja.⁶⁸

Naapurustoliike organisoitui vähitellen yhdistyksiksi ja liittoutui julkisen sektorin, pankkitoimihenkilöiden, työväen ammattiliittojen ja katolisten kristillisten yhteisöjen, siis koulutetun keskiluokan ja vasemmistolaisen intelligentsian kanssa. Tämä johti vähitellen uuden laajapohjaisen työväenpuolueen perustamiseen. Partido dos Trabalhadores (PT) oli yhdistelmä suuntauksia kommunisteista sosiaalidemokraatteihin. Niitä yhdisti diktatuurin vastustaminen, uudet dialogista demokratiaa korostavat ideologiset virtaukset sekä vaatimus radikaalista taloudellisesta muutoksesta.⁶⁹

Sintomerin et al. ja Theuerin mukaan Brasilia oli 1980-luvulla yksi maailman epäoikeudenmukaisimmista yhteiskunnista aineellisten resurssien jakautumisen suhteen.⁷⁰ Maailmanpankin käytettävissä olevien tietojen mukaan Brasiliassa näyttää olleen tuolloin epätasaisin ja voimakkaasti kasvava tulonjako, kun samaan aikaan esimerkiksi Suomessa se näyttää olleen eräs tasaisimmista (kuva).

Maailmanpankin julkaisussa Wampler toteaa, että sotilasdiktatuurin loppuessa 1985 siltä jäi perinnöksi Porto Alegressa konkurssikypsä kuntatalous ja toimimaton byrokratia. Korruptio sekä poliittinen suosiminen (klientelismi) olivat edelleen maan tapa ja sosiaalinen syrjäyttäminen yleistä.⁷¹ Vuoden 1988 perustuslaki oli desentralistinen siirtäen kunnille toimivaltaa ja myös resursseja sen käyttämiseen. Perustuslaki suosi kansalaisosallistumista ja antoi äänioikeuden mm. kirjoitustaidottomille, millä Theuerin mukaan katsotaan olleen suuri merkitys vaalitulosten kannalta.⁷²

Goldfrank ja Gilman tahoillaan tulkitsevat, että edellytyksiä osallistuvan budjetoinnin kehittämiseksi Brasiliassa loivat diktatuurinkin aikana säilytetty, naapurimaita itsenäisempi paikallishallinto ja suhteellisen rehelliset pormestarivaalit ainakin pienemmissä kaupungeissa. Myös jonkinlainen oppositio oli sallittu. Heidän mukaansa kaikki varhaiset osallistuvan budjetoinnin kokeilut olivatkin valtakunnalli-

⁶⁶ Momsen & Schneider 2020

⁶⁷ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística 2020

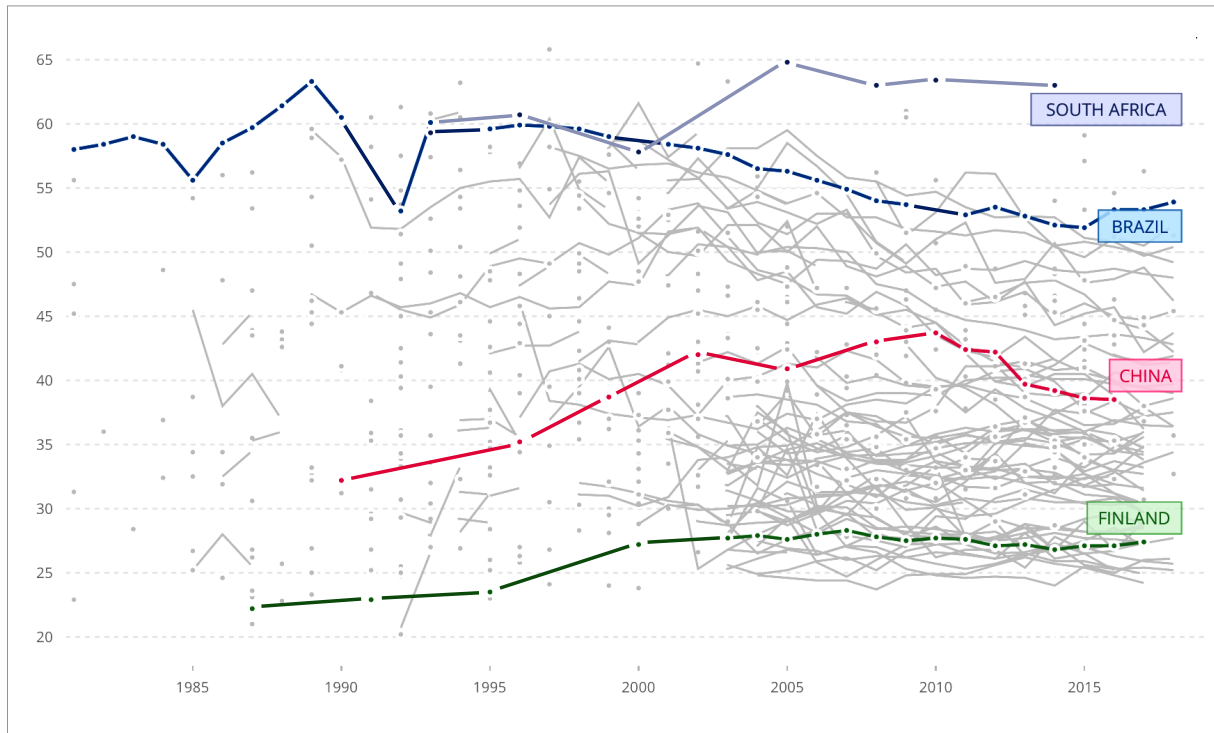
⁶⁸ Novy & Leubolt 2005, 2025–2026

⁶⁹ Novy & Leubolt 2005, 2024; Theuer 2009, 5

⁷⁰ Sintomer et al. 2008, 166; Theuer 2009, 11

⁷¹ Wampler 2007, 23–24

⁷² Leubolt et al. 2008, 438; World Bank 2008, 13, Theuer 2011, 6



Kuva: Kotitalouksien tulonjaon epätasaisuutta mittaava GINI-indeksi vuosina 1981–2018 Etelä-Afrikassa, Brasiliassa, Kiinassa, Suomessa ja eräissä muissa maissa. (World Bank 2020) Yli vuoden pituiset väliviivat lisätty tähän selkeyden vuoksi.

sesti oppositiossa olleiden puolueiden toteuttamia.⁷³ Haluttiin näyttää konkreettinen vaihtoehto, ja kun tilaisuus tuli, siihen tartuttiin.

Gilman kokoaa eri lähteistä tiedon, että jo 1970-luvun lopulla Brasilian kunnista Lages, Boa Esperança ja Pelotas alistivat budjettinsa julkiseen keskusteluun, samoin Recife 1980-luvun alussa. Goldfrankin mukaan entinen Pelotaksen pormestari on jopa väittänyt keksineensä osallistuvan budjetoinnin! Myös Venezuelassa ja Uruguayssa toteutettiin samantyyppisiä ohjelmia noihin aikoihin. Nämä koikeilut olivat tiedossa myös Porto Alegressa kaupungin valmistautuessa ensimmäisiin vapaisiin kunnallisvaaleihinsa syksyllä 1985.⁷⁴

5.2 Osallistuva budjetointi vallankumouksen välikappaleena

Ganuza ja Baiocchi ovat jäljittäneet osallistuvan budjetoinnin alkuvaiheita Porto Alegressa. He nostavat esille syksyn 1985 pormestariehdokkaiden tentin, johon Porto Alegren kaupunginosayhdistysten liitto (União das Associações de Moradores de Porto Alegre) oli koonnut aktivistien kysymyksiä. Nämä liittyivät ajankohtaisiin aiheisiin kuten asuntopolitiikkaan ja julkiseen liikenteeseen. Yksi kysymyksistä kuului, aikoiko ja millä tavalla ehdokas antaa budjettivaltaa paikalliselle yhteisölle (implement community control). Ajatus oli esitetty jo aiemmin samana vuonna kaupunginosayhdistysten liiton vuosikokouksessa. Tässä Ganuza ja Baiocchi näkevät osallistuvan budjetoinnin alkujuuren. Kaupunginosayhdistykset halusivat mallin, jossa investointien priorisoinnista keskusteltaisiin kunkin kaupunginosan asukkaiden johtohenkilöiden kanssa. Budjettikokonaisuudesta keskusteltaisiin foorumissa, jonka muodostaisivat

⁷³ Goldfrank 2007, 93; Gilman 2016, 26–27

⁷⁴ Gilman 2016, 26; Goldfrank 2007, 92–93

eri yhteisöjen edustajat määrällisessä suhteessa näiden kokoon (proportional representation of the community movement). Kaupunginosayhdistysten oma asema luonnollisesti olisi tässä keskeinen.⁷⁵

Mistä sitten kaupunginosayhdistykset saivat idean? Ganuzan ja Baiocchinkin lähteenä ollut Rio Grande do Sulin valtionyliopiston sosiologian professori Marcelo Kunrath Silva kertoi tämän kirjoittajalle, että aktivistien aloitteen taustalla olivat aikaisemmat kokemukset asukkaiden osallistumisesta kuntien talouden suunnitteluun Brasiliassa ja muualla Latinalaisessa Amerikassa. Heidän motiivinsa oli Silvan mukaan käytännöllinen: jos hallinto perustelee, että budjetissa ei ole rahaa toteuttaa sosiaalisten liikkeiden toiveita, täytyy näiden liikkeiden osallistua budjetin laatimiseen.⁷⁶

Vuoden 1985 vaalit Porto Alegressa voitti demokraattinen työväenpuolue (Partido Democrático Trabalhista). Leuboltin et al. mukaan pormestari Alceu Collares toteutti eräänlaiset kansalaisraadit (conselhos populares), mutta näillä ei ollut merkittävää vaikutusta rahankäyttöön ja elinoloihin. Seuraavissa vaaleissa 1988 menestyi radikaalimpi Partido dos Trabalhadores (PT), jonka pormestariehdokas Olívio Dutra lupasi kampanjassaan julkisen talouden prioriteettien täyskäännöstä marginalisoitujen ryhmien hyväksi.⁷⁷

Abers ja Silva jakavat näkemyksen, ettei puolueella ollut varsinaista suunnitelmaa, miten tämä tapahtuisi. Marquettin et al. sekä Teivaisen mukaan yleisenä esikuvana oli Pariisin kommuunin (La Commune de Paris) vuoden 1871 vallankumousohallinto neuvostoineen. Sintomerin et al. mukaan PT:n ratkaisussa näkyi marxilainen perinne sillä erotuksella, että neuvostoja ei perustettu tehtaisiin, vaan naapurustoihin.⁷⁸ Nämä *tavallisille kaupunkilaisille avoimet kokoukset* olivat Ganuzan ja Baiocchin mukaan menetelmän kantava periaate. Samaan kiinnittää huomiota Maailmanpankki perusteellisessa raportissaan Porto Alegren osallistuvasta budjetoinnista. Kokoukset avasivat osallistumismahdollisuuden asukkaille sekä uudenlaisille yhdistyksille: äitikerhoille, katukomiteoille, urheiluseuroille, etnisille yhdistyksille, vammaisten järjestöille ja monille muille. Leuboltin et al. mukaan PT-puolueen sisällä käytiin samalla kädenvääntöä siitä, keiden osallisuutta halutaan lisätä. Perinteisten yhteisöjen ja muiden puolueiden suoraa vaikutusvaltaa hallintoon vähennettiin Ganuzan ja Baiocchin mukaan sulkemalla muut aloitekanavat käytännöllisesti katsoen kokonaan. Kaikki vanhojen yhteistyökumppaneidenkin investointiehdotukset piti nyt viedä osallistuvaan budjetointiin. Tämä lopetti lähipiirin suosimisen ja muutti perinteisiä poliittisia valtasuhteita niin oikealla kuin vasemmallakin.⁷⁹

Goldfrankin mukaan PT kokeili osallistuvaa budjetointia monissa vuoden 1988 vaaleissa voittamisaan kunnissa. Silva korostaa, että Porto Alegren malli muotoutui yritysten ja erehdyksen kautta. Ensimmäinen pienimuotoinen kokeilu⁸⁰ viidellä alueella vuonna 1989 epäonnistui, seurauksena osallistujamäärän romahdus seuraavana vuonna alle tuhanteen. Novy & Leubolt selittävät tätä PT-puolueen kokemattomuudella hallintokoneiston johtamisessa sekä investointibudjetin pienuudella (3,2 % koko budjetista), jonka vuoksi vain osa päätetyistä hankkeista pystyttiin toteuttamaan. Rahoitustilanne koheni, kun toteutettiin verouudistus ja veronkantoa parannettiin niin, että kaupungin tulot kasvoivat kolmessa vuodessa 45 %. Sintomerin et al. mukaan menetelmä vakiintui vuoteen 1992 mennessä.⁸¹

⁷⁵ Ganuza & Baiocchi 2012, 2–3. Goldfrank 2007, 92–93

⁷⁶ Silva 2020

⁷⁷ Leubolt et al. 2008, 438

⁷⁸ Abers 1996, 38; Silva 2020; Teivainen 2002, 632 (alaviite 37); Marquetti et al. 2012, 63–64; Sintomer et al. 2016, 12

⁷⁹ Leubolt et al. 2008, 438; World Bank 2007, 32; Ganuza & Baiocchi 2012, 2–5

⁸⁰ Goldfrankin (2007, 93) mukaan menetelmä nimettiin osallistuvaksi budjetoinniksi (orçamento participativo) vasta vuonna 1990.

⁸¹ Goldfrank 2007, 92; Silva 2020; Novy & Leubolt 2005, 2027; World Bank 2008, 32; Sintomer et al. 2016, 12

Moniportaista ja -vaiheista menetelmää kuvailevat Maailmanpankki, Marquetti et al., Sintomer et al. sekä Calisto Friant seuraavasti. 1) Ensin järjestettiin avoimet alueelliset yleiskokoukset 16 alueella. Niiden osanottajat arvioivat edellisen kierroksen hankkeiden toteutuksen, päättivät alueellisesti priorisoitavat teemat etukäteen valmistellulta listalta sekä valitsivat alueelliset osbu-edustajat (delegates). 2) Aluekokousten jälkeen edustajat järjestivät pienempiä naapurustokokouksia, joissa tunnistettiin kehittämiskohteita ja tehtiin ehdotuksia hankkeiksi. Kokouksia järjestivät myös eri yhteisöt tahoiltaan. 3) Toisessa vaiheessa 16 avoimessa alueellisessa yleiskokouksessa osanottajat vahvistivat teemojen priorisoinnin, asettivat ehdotukset niiden mukaisesti tärkeysjärjestykseen ja valitsivat kukin kaksi jäsentä kaupungin yhteiseen osallistuvan budjetoinnin neuvostoon (Conselho do Orçamento Participativo). Porto Alegren kaupunginosayhdistysten liitto ja kunnallisvirkamiesliitto asettivat kumpikin yhden jäsenen neuvostoon. Kaupungin hallinto asetti kaksi jäsentä, joilla oli puhe- muttei äänioikeutta. 4) Alueelliset osbu-edustajat jatkoivat sitten työskentelyä keskustellen ehdotusten toteutettavuudesta kaupungin toimialojen teknisten asiantuntijoiden kanssa, suorittaen maastokäyntejä ehdotetuilla kohteilla, tarkentaen ehdotusten priorisointia tarveharkintaan perustuen sekä pitäen yhteyttä sidosryhmiinsä avoimien foorumien avulla. Kaupungin hallinto laati tässä vaiheessa kustannusarviot ehdotuksille. 5) Osbu-neuvosto aloitti työskentelynsä, johon kuuluivat avoimet viikottaiset kokoukset. Niissä päätettiin ensin koko kaupungin kolme prioriteettiteemaa. Neuvoston jäsenet sitten neuvotellen sovittelivat ehdotukset yhteen muodostaen niistä budjettiesityksen investointimäärärahan puitteissa. Vuonna 1991 selkeytettiin rahan osoittamista eri suurpiirien ehdotuksille laatimalla yhtenäinen kriteeristö, joka perustui asukasmäärään, todettuihin palvelu- ja infrastruktuuripuutteisiin sekä valittuihin prioriteetteihin. Kriteereiden tarkoituksena oli avoimesti suosia köyhempiä alueita. Hallinnon tehtävä oli tukea neuvoston jäseniä teknisellä asiantuntemuksella ja hallinnon edustajat saivat myös tehdä ehdotuksia hankkeiksi. 6) Esitys vietiin kaupunginvaltuustoon, jossa se useimmiten hyväksyttiin sellaisenaan, sekä julkaistiin kirjaseksi, joka jaettiin kaupungin asukkaille. Näin asukkaat saattoivat seurata, toteutuivatko hankkeet. 7) Myös osbu-neuvoston jäsenet sekä alueelliset osbu-edustajat valvoivat osaltaan toteutusta. Lisäksi he päättivät vuosittain osallistuvan budjetoinnin ohjeet ja säännöt.⁸²

Osallistuvan budjetoinnin toimeenpano edellytti myös kaupungin hallinnon uudistuksia. Ensin kaupunki jaettiin 16 suurpiiriin. Marquettin et al. mukaan piirit pyrittiin osallistumisen kynnyksen alen- tamiseksi muodostamaan sosioekonomisesti yhtenäisiksi, mistä johtuen niistä tuli asukasmäärältään huomattavan erikokoisia (28 518–266 896 henkeä vuonna 2000). Ganuzan ja Baiocchin mukaan kuhunkin suurpiiriin palkattiin yhteisöfasilitaattori jokaista kunnallista laitosta ja virastoa kohti organisaation kasvoiksi sekä auttamaan budjetointikokousten osallistujia tekemään teknisesti kelpoisia ehdotuksia. Erään tällaisen yhteisöfasilitaattorin mukaan teknisen asiantuntemuksen piti palvella kansan tah- toa, ei toisin päin. Kaupungin hallintoon perustettiin kaupunginhallituksen tasoinen osasto, joka koor- dinoi kaikkea osallistumista ja suojeli osallistuvaa budjetointia ulkopuolisilta paineilta.⁸³

Filippiinien yliopiston sosiologian apulaisprofessori Teresa Melgar on tarkastellut osallistuvan bud- jetoinnin hallinnollista ankkurointia. Ratkaisevaa on, että investointiohjelma oli pormestarin eikä kau- punginvaltuuston päätettävissä. PT-puolueen innovaatio olikin osoittaa tämä osuus budjetista osallis- tuvaan menettelyyn. Muiden puolueiden vaatimukset sen suhteen torjuttiin vetoamalla pormestarin valtuuksiin. Mekanismina toimi vuonna 1964 diktatuuriin siirryttäessä säädetty laki, joka antoi pormes-

⁸² World Bank 2008, 14–15; Marquetti et al. 2012, 67–69; Sintomer et al. 2016, 13; Calisto Friant 2019, 84–87. Gilman (2016, 27) mainitsee, että vuonna 2002 prosessia yksinkertaistettiin jättämällä pois toinen alueellisista yleiskokouksista.

⁸³ Marquetti et al. 2012, 67; Ganuza & Baiocchi 2012, 5

tareille suuret valtuudet tarvittaessa ohittaa valtuuston budjettipäätökset.⁸⁴ Tässä näkyy konkreettisesti Brasilian pitkä paternalistinen historia. Kuten liittovaltio on presidenttivaltainen⁸⁵, kunnat ovat pormestarivaltaisia. Abers ja Cabannes huomauttavat, että pormestari valittiin suoralla kansanvaalilla samaan aikaan valtuuston vaalien kanssa. Ahlgren-Leinvuo jatkaa tähän, että pormestari myös nimitti kaupunginhallituksen. Tuloksena oli hänen mukaansa tilanne, että toimeenpanovaltaa käyttävä kaupunginhallitus oli täysin PT:n miehittämä, vaikka kaupunginvaltuustossa sen edustajia oli alle kolmannes.⁸⁶ Tämä selittää osallistuvan budjetoinnin dynamiikkaa nimenomaan pormestarin työkaluna.

Useat tutkijat kiinnittävät huomiota siihen, että seuraavissa vaaleissa valittu pormestari Tarso Genro edusti PT:n sisällä maltillisempaa linjaa. Tämä näkyi siinä, että vuonna 1994 Genro lisäsi osallistuvaan budjetointiin aluekohtaisten kokousten lisäksi kuusi teemallista, niinkään avointa kokousta, tarkoituksenaan houkutella mukaan keskiluokkaa ja tässä myös onnistuen. Teemat olivat julkinen talous, liikenne, kaupunkiympäristö, kulttuuri, koulutus ja vapaa-aika sekä terveyden ja sosiaaliavun teema. Näitä käsiteltiin koko kaupungin laajuisesti. Kun teemalliset kokoukset myös nimesivät edustajansa osbu-neuvostoon, oli sen vahvuus jo 48 henkeä ynnä varajäsenet.⁸⁷

Osbu-neuvoston työskentely muistutti intensiteetiltään hallinnollista projektiryhmää. Melgarin mukaan se kokoontui parhaimmillaan viikottain budjetointisyklin keskeisimmässä, noin kolmen kuukauden pituisessa vaiheessa. Maailmanpankin vuonna 2006 teettämän kyselyn mukaan monet silloiset ja entiset neuvoston jäsenet olivat käyttäneet työskentelyyn 4–8 tuntia viikossa (40 % vastaajista) ja osa jopa yli 12 tuntia viikossa (21 %). Aikaisempien kyselyiden mukaan heidän ikärakenteensa ja koulutustasonsa oli korkeampi kuin väestössä keskimäärin ja erityisesti nuorten (alle 25-vuotiaiden) edustus oli hyvin vähäinen. Marquettin et al. mukaan naisten osuus osbu-neuvostossa nousi alkuvuosien 10:sta noin 40 %:iin vuoteen 2002 mennessä (kuva). Osallistujamäärä kasvoi voimakkaasti vuoteen 2002 saakka, jolloin se oli 28 907 henkeä eli noin 2,1 % kaupungin asukasmäärästä (kuva).⁸⁸

Marquetti et al. toteavat vuosina 1995–2005 tehtyihin tilastoihin perustuen, että osallistuvan budjetoinnin osallistujien tulo- ja koulutustaso olivat alemmat kuin kaupungissa keskimäärin. Yli puolella heistä oli aktivismitaustaa, kuten yhteyksiä kaupunginosayhdistykseen, yhteisökeskuksiin ja katuyhdistykseen. Maailmanpankin mukaan alkuperäisväestön sekä afrikkalais- ja aasialaistaustaisten osuudet osallistujissa olivat suuremmat kuin väestössä yleensä. Aliedustettuina olivat nuoret ja korkeimmin koulutetut. Osin tämä johtui siitä, että koulutetut tunnistivat menetelmän kohdentumisen heille vähemmän relevantteihin kysymyksiin. Osa heistä taas ei kokenut itseään tervetulleeksi kokouksiin, vaikka ne olivat periaatteessa avoimia kaikille. Toisaalta Maailmanpankin raportissa huomautetaan, että kaikkein köyhimpien osallistumisen esteenä saattoi olla jo matkalipun hinta ja ajankäytön vaatima poissaolo töistä.⁸⁹

Porto Alegren osallistuva budjetointi muutti investointien prioriteettia köyhimpien kaupunginosien hyväksi. Maailmanpankin mukaan vuosina 1997–2006 keskimäärin 46 % kaupungin investointibudjetista päätettiin osallistuvassa budjetoinnissa. Marquetti et al. ovat tutkineet vuosina 1990–2004 päätettyjen 3 323 hankkeen fyysistä sijaintia ja osoittaneet, että ne kohdentuivat selvästi köyhimpiin ja alemman koulutustason kaupunginosiin. Calisto Friantin mukaan vuosina 1992–2001 vesi- ja viemäriverkos-

⁸⁴ Melgar 2014, 125–128

⁸⁵ CIA 2020

⁸⁶ Abers 1996, 51; Cabannes 2004, 29; Ahlgren-Leinvuo 1997, 56–57

⁸⁷ Wampler 2007, 49–50; Leubolt et al. 2008, 439; Theuer 2009, 6; Marquetti et al. 2012, 67

⁸⁸ Melgar 2014, 127; World Bank 2008, 25; Marquetti et al. 2012, 70–71; Novy & Leubolt 2005, 2027

⁸⁹ Marquetti et al. 2012, 69–74; World Bank 2008, 22–31

to sekä katujen asfaltointi olivat toistuvasti osallistuvan budjetoinnin kolmen kärkiteeman joukossa. Vuoteen 2000 mennessä viemäriverkosto laajeni kattamaan jo 84 % Porto Alegren kotitalouksista ja vesijohtoverkosto 98 %. Samaan aikaan UNDP:n mukaan vuosina 1991–2000 elinajanodote kaupungissa nousi 69,9:sta 73,7 vuoteen ja lapsikuolleisuus väheni 24,7:sta 18,6 promilleen. Tähän liittyi verouudistus, joka lisäsi käytettävissä olevien julkisten varojen määrää merkittävästi ja vähensi kaupungin taloudellista riippuvuutta valtiosta.^{90 91}

Mutta kysymys oli muustakin kuin rahasta ja hankkeiden kohdentamisesta. Ahlgren-Leinvuon mukaan osallistuvaa budjetointia markkinoitiin osallistujille *kansalaisuuden kouluna* (uma escola de cidadania). Tämän vuonna 1997 haastattelemat osbu-edustajat itse korostivat kansalaiskasvatuksen merkitystä: osallistuvassa budjetoinnissa kansalaiset oppivat lisää sekä kaupungistaan että itsestään. Erityisesti edustajat korostivat, että väestön poliittisen tiedostamisen taso oli noussut osallistuvan budjetoinnin myötä. He olivat saaneet tietoa kaupungin resursseista ja niiden käytöstä sekä koulutuksen poliittiseen päätöksentekoon.⁹²

Abers kiinnittää huomiota siihen, että menetelmä kehitti kansalaisyhteiskuntaa synnyttämällä uusia kaupunginosayhdistyksiä – usein alueille, joilla toimi aikaisemmin tehottomia, suljettuja ja puoluepolitiikkaan etujen vuoksi kytkeytyneitä yhdistyksiä.⁹³

Samalla osallistuva budjetointi tuotti uuden tavan järjestää hallinnon ja asukkaiden vuorovaikutus. Ahlgren-Leinvuon mukaan se loi Porto Alegreen pitkän odotuksen jälkeen julkisen tilan, jossa kaupunkilaiset voivat harjoittaa kansalaisuuttaan. Ganuza & Baiocchi mukaan se kanavoi tavanomaisen protestin järjestelmälliseksi prosessiksi, jossa asukkaat itse arvioivat resurssien jakautumista sosiaalisen oikeudenmukaisuuden kriteerein sekä neuvottelivat ehdotusten toteutuksesta teknisten asiantuntijoiden kanssa. Kysyttäessä osallistujien motivaatiota nousi esille Leuboltin et al. mukaan köyhän enemmistön osalta suora materiaallinen hyöty ja keskiluokan osalta hyvä hallinto, korruption vähentäminen sekä myönteinen kansainvälinen maine.⁹⁴

Ganuza ja Baiocchi huomauttavat, että Porto Alegressa hallinto asetti osallistuvalla budjetoinnilla selvät rajat. Se käsitti vain hallinnon määrittelemän osan investointibudjetista. Kokouksen osallistujien välinen tasa-arvo perustui ohjaukseen, kuka ja miten voi osallistua. Ehdotusten piti mukautua annettuihin teemoihin ja kaikki tapahtui hallinnollisen vuosikellon mukaisesti. Ganuza ja Baiocchi pitävät tätä ylhäältä johdettuna demokratisointina. Heidän mukaansa kaupunginosayhdistysten liiton edustajat jättäytyivät pois prosessista, jossa ei voitu keskustella perustavanlaatuisista kysymyksistä kuten miten kaupungin toiminta rahoitetaan ja minkälaista hallintomallia tavoitellaan. Toisaalta Cabannes ja Lipietz kysyvät, mikä oli Porto Alegren prosessin deliberatiivinen laatu: vaikka kokouksiin osallistui parhaina vuosina noin 2 % kaupungin asukkaista, yli puolet heistä ei käyttänyt yhtään puheenvuoroa niissä.⁹⁵

PT-puolueen katsotaan pysyneen vallassa Porto Alegressa neljä vaalikautta juuri osallistuvan budjetoinnin tuoman kansansuosion ansiosta. Leubolt et al. huomauttavat, että opposition vastustus menetelmää kohtaan yltyi vuosien mittaan. PT ei kyennyt muodostamaan enemmistökoalitiota kaupunginvaltuustossa koko 16 vuoden valtakautensa aikana, vaan se hallitsi vanhan johtajavetoisen hallintokulttuurin perintönä saatujen pormestarin laajojen valtuuksien turvin. Norjalainen sosiologi Sveinung

⁹⁰ World Bank 2008, 39. Marquetti et al. 2012, 74–77; Calisto Friant 2019, 89–90; UNDP 2020; ks. myös Gilman 2016, 30

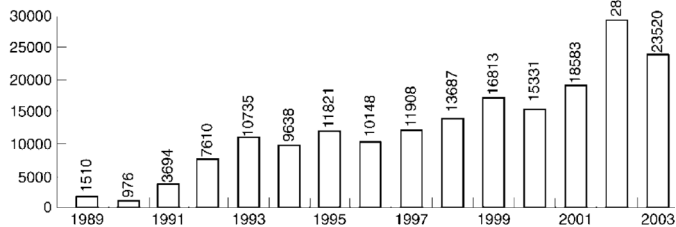
⁹¹ Vertailun vuoksi Suomen lapsikuolleisuus vuonna 2000 oli 4,3 ‰ (WHO 2020).

⁹² Ahlgren-Leinvuo 1997, 8, 92

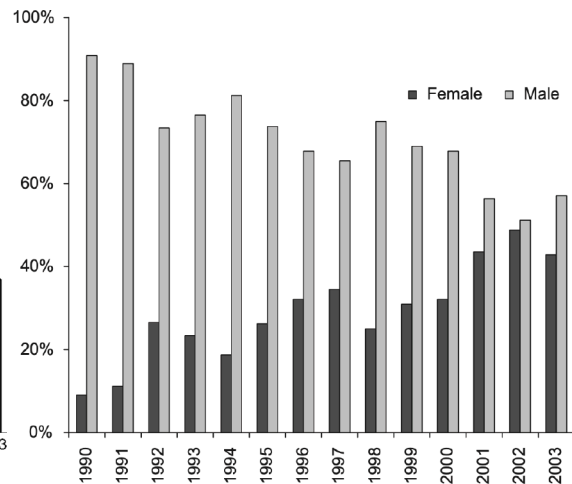
⁹³ Abers 1998, 511

⁹⁴ Ahlgren-Leinvuo 1997, 92–93; Ganuza & Baiocchi 2012, 5–6; Leubolt et al. 2008, 440

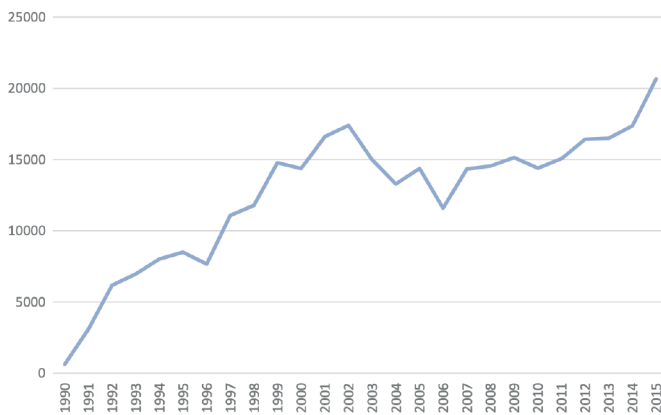
⁹⁵ Ganuza & Baiocchi 2012, 6–7; Cabannes & Lipietz 2017, 14



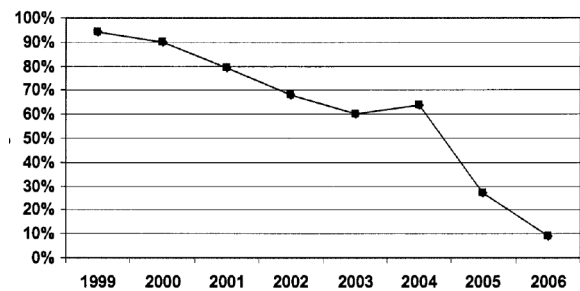
Kuva: Osallistujat Porto Alegren osallistuvassa budjetoinnissa 1989–2003. (Novy & Leubolt 2005, 2027)



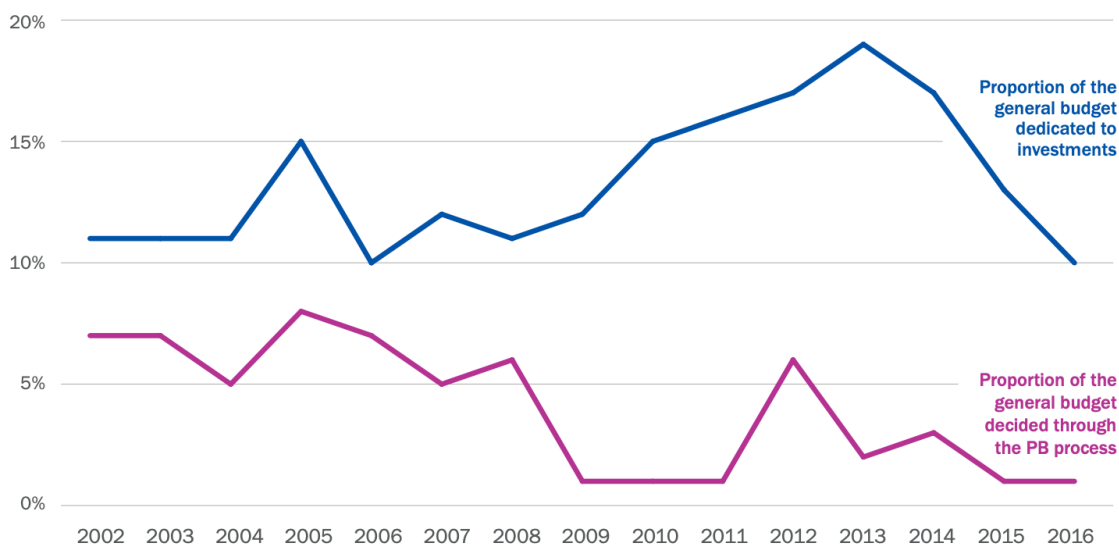
Kuva: Naisten ja miesten osuus osu-neuvoston jäsenistä 1990–2003. (Marquetti et al. 2012, 71)



Kuva: Osallistujat Porto Alegren osallistuvan budjetoinnin alueellisissa kokouksissa 1990–2015. (Calisto Friant 2019, 86)



Kuva: Päätettyjen hankkeiden toteuma vuosina 1999–2006. (World Bank 2008, 47)



Kuva: Investointibudjetin osuus (ylempi) ja osallistuvan budjetoinnin osuus (alempi) kaupungin koko budjetista vuosina 2002–2016. (Abers et al. 2018, 16)

Legard sanoo suoraan, että Porto Alegren osallistuva budjetointi alkuperäisessä muodossaan kyseena-laisti kaupunginvaltuuston vallan yhden intressiryhmän hyväksi.⁹⁶ Smithin mukaan Rebecca Abers on huomauttanut, että on tietyllä tavalla ironista, miten päätösvallan hajauttaminen kuntalaisille ja päätösvallan keskittämiseen hallinnossa sopivat yhteen. Cabannes puolestaan kysyy, oliko osallistuvan budjetoinnin haltuunsa ottama tila peräisin vain edustuksellisen demokratian puuttumisesta, ja johtiko se osaltaan pormestareiden vallan kasvuun kaupunginvaltuustojen kustannuksella. Hän peräänkuuluttikin vuonna 2004 keskustelua osallistuvan budjetoinnin roolista pormestarivaltaisissa poliittisissa järjestelmissä.⁹⁷

Maailmanpankin mukaan vuodesta 1999 alkaen yhä suurempi osa päätetyistä hankkeista jäi toteutumatta: vuonna 2003 jo 40 % hankkeista luokiteltiin keskeneräisiksi (kuva). Tähän syynä oli talouskriisin aikaansaama kaupungin tulojen alenema 25 % suhteessa talousennusteisiin. Muuallakin Brasiliassa osallistuvan budjetoinnin suosio laski. Leubolt et al. sekä Bezerra ja Juiquiera selittävät tätä 1990-luvun lopun talouskriisin myötä omaksutulla säästöpolitiikalla. Kun silti runsaasti hankkeita suunniteltiin ja päätettiin, yhä suurempi osa jäi toteutumatta, mikä vähensi osallistumisen houkuttelevuutta asukkaiden silmissä.⁹⁸

Porto Alegressa PT hävisi pormestarivaalit 2004 keskustaoikeistolaiselle koalitiolle. Sintomerin et al. mukaan uusi pormestari José Fogaça alensi osallistuvan budjetoinnin painoarvoa yhdeksi ohjelmaksi muiden joukossa. Sen myötä hankkeiden toteuma aleni entisestään. Fogaça myös toi mukaan prosessiin asukkaiden rinnalle muut intressiryhmät: yritykset, säätiöt, kirkot, järjestöt ja yliopistot, näin kääntäen menetelmän alkuperäisen dynamiikan pääläelleen. Abersin et al. mukaan Fogaça tavoitteli New Public Managementin ideoita pyrkien jakamaan vastuuta kaupunkikehityksestä aiempaa enemmän yksityiselle sektorille. Vaikka menetelmän luonne muuttui, sen osallistujamäärät Calisto Friantin mukaan jälleen kasvoivat vuodesta 2007 lähtien (kuva). Seuraava pormestari José Fortunati vuonna 2011 taas priorisoi julkisen sektorin roolia ja myös osallistuvaa budjetointia. Huomion hänen kaudellaan vei kuitenkin Brasilian vuoden 2014 jalkapallon MM-kisaisännys, johon liittyvät mittavat rakennushankkeet työllistivät Porto Alegrenkin hallintoa useiden vuosien ajan. Yhä pienempi osa kaupungin investointibudjetista käytettiin osallistuvaan budjetointiin vuosina 2005–2016 (kuva). Se oli silti pienimmilläänkin 1 % koko budjetista, mikä vastaa monien muiden kaupunkien merkittäviä osallistuvan budjetoinnin panostuksia.⁹⁹

Kolmessa vuosikymmenessä Porto Alegren osallistuva budjetointi on käynyt läpi useita muutoksia, jotka ovat olleet yhteydessä kulloiseenkin yhteiskunnalliseen tilanteeseen ja tarpeisiin. Sen perusmuotona on ollut *väestöllisesti kohdennettu edustuksellinen sektoribudjetointi*, joka muodostettiin alun perin kunnanvaltuuston ohi pormestarin valtuuksilla ja poliittisen emansipaation tavoitteilla. Samaan aikaan menetelmä on levinnyt ympäri maailmaa ja saanut monia eri muotoja.

5.3 Return of the caravels

Osallistuvan budjetoinnin levittämiseen ovat osallistuneet monet eri tahot eri motiivein. Yhtenä virsantähtävinä pidetään YK:n kehitysohjelman UNDP:n Habitat II -konferenssia lokakuussa 1996 Istanbulissa. Siellä osallistuva budjetointi nimettiin yhdeksi 42 parhaasta käytännöstä paikallishallinnon

⁹⁶ WB 2008, 13; Leubolt et al. 2008, 440; Legard 2018, 179

⁹⁷ Smith 2009, 39; Cabannes 2004, 29

⁹⁸ Ganuza & Baiocchi 2012, 6; World Bank 2008, 13, 47, 49; Bezerra & Junquiera 2018, 2, 28

⁹⁹ Marquetti et al. 2012, 63–64; Sintomer et al. 2016, 15–16; Abers et al. 2018, 11–18; Calisto Friant 2019, 86

alalla.¹⁰⁰ Ganuza ja Baiocchi huomauttavat, että samalla menetelmän kuvauksesta irrotettiin muut hallinnon uudistukset, joita Porto Alegressa oli tehty. He tulkitsevat, että osallistuvan budjetoinnin tarkoituksena nähtiin nyt kunnan hallinnon kehittäminen – eikä niin, että hallinnon kehittämisen tarkoituksena nähtäisiin kuntalaisten osallistuminen.¹⁰¹

Bezerra ja Junquiera mainitsevat YK:n tietokantaan viitaten, että vuoden 1996 tunnustus hyvästä käytännöstä osoitettiin oikeastaan Belo Horizonten osallistuvalla budjetoinnilla, jonka Pihlaja ja Sandberg puolestaan mainitsevat olleen sähköisen osallistumisen edelläkävijä.¹⁰² Saman tietokannan mukaan itse Porto Alegrenkin sai parhaan käytännön tunnustuksen osallistuvasta budjetoinnista vuonna 2000. Sen saivat vuonna 2010 myös Vitorian (Brasilia) ja Morónin (Argentiina) kaupungit sekä vuonna 2017 portugalilainen In Loco -järjestö Mosambikissa toteuttamastaan köyhimpien kuntien osallistuvan budjetoinnin kehittämiskonsultoinnista.¹⁰³

Sintomerin et al. sekä Leuboltin et al. mukaan osallistuvan budjetoinnin leviämistä vauhditti globaalin antikapitalistisen liikkeen järjestämä Maailman sosiaalifoorumi, joka kokoontui ensimmäistä kertaa vuonna 2001 juuri Porto Alegressa. Sosiaalifoorumia tutkineen Helsingin yliopiston maailmanpolitiikan professorin Teivo Teivaisen mukaan ensimmäinen kokous pidettiin Porto Alegressa siksi, että osallistuva budjetointi toimisi houkuttimena tulla paikalle. Tämä Teivaisen mukaan onnistuikin ja pian Porto Alegren mallin inspiroimia kokeiluja aloitettiin Ranskan ja Italian kaupungeissa. Yhä suuremmaksi kasvava sosiaalifoorumi järjestettiin Porto Alegressa uudelleen vuosina 2002, 2003 ja 2005.¹⁰⁴

Benjamin Goldfrank on arvioinut, että Maailmanpankki myönsi vuosina 2002–2012 ainakin 280 miljoonan dollarin edestä lainoja ja avustuksia osallistuvan budjetoinnin edistämiseen Aasiassa, Afrikassa, Etelä-Amerikassa – sekä Euroopassa, jossa hän mainitsee kohteina Albania ja Bosnia. Maailmanpankki tuotti materiaalia ja koulutti osallistuvaa budjetointia Afrikassa ja Itä-Euroopassa, rahoitti alueellisia osallistuvan budjetoinnin osaamiskeskuksia Afrikassa ja Etelä-Amerikassa sekä toteutti Indonesiassa laajan, osallistuvaa budjetointia muistuttavan köyhien pitäjien (kecamatan) kehitysohjelman vuosina 1998–2008. Lisäksi Maailmanpankki julkaisi runsaasti muistioita ja tutkimuksia osallistuvasta budjetista varsinkin Etelä-Amerikassa. Goldfrankin mukaan suuri osa Maailmanpankin osbu-tutkimuksen ja -promootion rahoituksesta on Pohjois-Euroopasta, erityisesti suomalais–norjalaisesta kestävä kehityksen rahastosta ja Alankomaiden kumppanuusohjelmasta. Ruotsin ja Alankomaiden valtiot kustansivat Maailmanpankin vuoden 2007 julkaisun ”Participatory Budgeting”, johon tässäkin työssä viitataan. Motiivina näillä on ollut edistää vastuullista taloudenpitoa ja vähentää korruptiota sekä kehityshankkeiden tappioita.¹⁰⁵ Theuer tulkitsee Maailmanpankin kiinnostuksen osallistuvaan budjetointiin merkinä siitä, että neoliberaali New Public Management -liike ja Latinalaisen Amerikan uusvasemmiston suoran demokratian kannattajat löysivät sen kautta yhteisen tehtävän: osallistumisen ja läpinäkyvyyden lisäämisen.¹⁰⁶

Myös Euroopan Unioni kantoi kortensa kekoon käynnistämällä Latinalaisen Amerikan yhteistyöohjelman URB-AL 9, jonka teemana oli kuntatalous ja osallistuva budjetointi. Sen toimipiste sijoitettiin Porto Alegreen. Ohjelman puitteissa perustettiin vuonna 2001 kansainvälinen osallisuusverkosto Inter-

¹⁰⁰ Allegretti & Herzberg 2004, 3; Novy & Leubolt 2005, 2031; Goldfrank 2007, 93; Gilman 2016, 27

¹⁰¹ Ganuza & Baiocchi 2012, 7–9

¹⁰² Bezerra ja Junquiera 2018, 3, alaviite 1; Pihlaja & Sandberg 2012, 160

¹⁰³ UN-HABITAT 2020

¹⁰⁴ Sintomer 2008, 168 ja 2016, 14; Leubolt, Novy & Becker 2008, 435; Teivainen 2019, 215; Teivainen 2020

¹⁰⁵ Goldfrank 2012, 3–4, 8

¹⁰⁶ Theuer 2009, 1

national Observatory on Participatory Democracy, joka on osaltaan edistänyt osallistuvaa budjetointia mm. julkaisemalla sitä koskevia raportteja ja tutkimusta.¹⁰⁷

Allegretti ja Herzberg kuvailevat osallistuvan budjetoinnin leviämistä *karavelien paluuksi*: Eurooppaan saapui hallinnollinen innovaatio, joka oli kehittynyt globaalin etelän kaupungeissa siirtomaavallan ajalta periytyvien rakenteiden uudelleenarvioinnin ja kumoamisen myötä. Tämä varsin komea asetelma saa lisää painokkuutta Teivaisen kommentista, että tuon kumoamisen esikuva oli sekin peräisin Euroopasta. Allegretti sekä Ganuza ja Baiocchi ovatkin valmiit korottamaan osallistuvan budjetoinnin idean niiden suurten konseptien joukkoon, jotka matkustavat Appadurain globaaleissa kulttuurivirroissa saden yhä uusia muotoja. He pitävät selviönä, että Euroopassa osallistuva budjetointi on aivan eri asia kuin Brasiliassa, saati sitten Kiinassa. Tulkinat eroavat jo sen suhteen, onko oleellista päätöksenteon sitovuus vai osallistumisen laatu, entä mitä tarkoittaa sosiaalinen oikeudenmukaisuus.¹⁰⁸

Tässä otan esille muutamia esimerkkejä. Kattava katsaus jätetään muiden tutkimusten aiheeksi.

Saksa

Saksan ensimmäinen asukasbudjetti (Bürgerhaushalt) toteutettiin vuonna 1998 pienessä Mönchweilerin kunnassa Schwartzwaldin seudulla. Sitä seurasi kuuden kaupungin pilottihanke Bertelsmann-säätiön tukemana. Useat tutkijat toteavat, että toisin kuin Etelä-Euroopassa, saksalaisten esikuvana ei ollut Porto Alegre, vaan Uuden Seelannin Christchurchin kaupungin kokemukset, joiden taustalla 1980-luvun New Public Management -ajattelu. Kuntalaiset nähdään siinä ikään kuin konsultteina, jotka auttavat järjestämään julkisten varojen käytön tehokkaimmalla mahdollisella tavalla, päätösvallan säilyessä edustuksellisilla elimillä.¹⁰⁹ Mielenkiintoisesti hegemoniakamppailun piirteitä on nähtävissä siinä, että Allegretin ja Herzbergin mukaan Porto Alegresta tehtiin sittemmin informaatiokiertue 18 saksalaiseen kaupunkiin yhteisökeskeisemmän ja poliittisemmän osallistuvan budjetoinnin mallin tunnetuksi tekemiseksi.¹¹⁰

Rueschin ja Wagnerin mukaan vuoteen 2013 mennessä 96:ssa Saksan kaupungissa ja kunnassa oli käynnissä osbu-prosessi, joista enemmistö tavoitteli säästöjä. Suurin osa koski kunnan koko budjettia eli asukkaat saivat ehdottaa menojen vähentämistä tai tulojen lisäämistä mille tahansa momentille. Esimerkiksi länsisaksalaisella noin 160 000 asukkaan Solingenin kaupungilla oli vakava budjettivaje ja Düsseldorfin aluehallinto määräsi sille sopeuttamistoimia. Näiden kohdentaminen tehtiin vuonna 2010 osallistuvan budjetoinnin keinoin laajan julkisen keskustelun myötä. Tuloksena olivat 44 miljoonan euron säästöt. Solingen sai prosessista Euroopan Unionin hyvän hallinnon palkinnon ja päätti toteuttaa osallistuvan budjetoinnin uudelleen vuonna 2012.¹¹¹ Schneider ja Busse kuitenkin toteavat uudempaan tutkimukseen nojaten, että muissa kaupungeissa julkisen talouden alijäämän pienentäminen osallistuvalla budjetoinnilla ei yleensä ole onnistunut. Hallinnon avoimuus sen sijaan on parantunut.¹¹²

Allegretin ja Herzbergin mukaan Itä-Euroopan maat saivat 2000-luvun alussa vaikutteensa osallistuvaan budjetointiin Saksasta. He mainitsevat, että esimerkiksi Pietarissa oli siltä pohjalta käynnistetty ohjelma ”Transparent Budget” yhdysvaltalaisen Ford-säätiön tukemana.¹¹³

¹⁰⁷ Leubolt, Novy & Becker 2008, 435; Allegretti & Herzberg 2004, 3; IOPD 2020

¹⁰⁸ Allegretti & Herzberg 2004, 3; Teivainen 2002, 632; Ganuza & Baiocchi 2012, 9; Allegretti 2014, 13

¹⁰⁹ Sintomer 2008, 173; Herzberg 2010, 113; Ruesch & Wagner 2013, 2–3; Cabannes & Lipietz 2017, 8

¹¹⁰ Allegretti & Hertzberg 2004, 9

¹¹¹ Cabannes & Lipietz 2017, 8; Ruesch & Wagner 2013, 9

¹¹² Schneider & Busse 2019, 268

¹¹³ Allegretti & Hertzberg 2004, 11

Mosambik

Itäafrikkalaisen Mosambikin Dondo oli Cabannesin ja Lipietzin mukaan maanosansa ensimmäinen osallistuvaa budjetointia käyttänyt kaupunki vuonna 1999. Erään maailman köyhimpiin kuuluvan maan mittassa köyhässä kaupungissa päätettiin osallistuvassa budjetoinnissa peräti 12 USD:n per asukas kohdentamisesta. Ulkomainen kehitysapu muodosti puolet määrärahasta vesi- ja viemärihankkeiden sekä tie- ja polkuhankkeiden osalta. Afrikan kaupunki- ja kuntaliitto palkitsi Dondon vuonna 2009 onnistumisesta sisällissodan jälkeisessä inklusiivissa. Osallistuva budjetointi toimi tässä keskusteluyhteyden avaajana ja hyvän hallinnon menetelmien hautomona. Keskeinen työkalu oli konsultatiivinen foorumi, joka muodostui 75 tasapuolisesti valitusta eri intressiryhmien edustajasta. Taustalla oli myös keskusvalan hajauttaminen valtionhallinnon tasolla, mikä mahdollisti paikallishallinnon kehittämisen.¹¹⁴

Espanja

Karavelien paluu sopii metaforaksi siinäkin mielessä, että vaikutteet Etelä-Amerikasta kulkeutuivat Euroopassa ensimmäisenä eteläisille ja läntisille seuduille. Eräs haastateltavani kuvaa tilannetta näin:

Ja sitte ku muu Eurooppa tekee paljo yhteistyötä myös globaalisti vanhoihin siirtomaa-aikoihin liittyenki ni espanjalaisilla on semmonen [yhteys] Latinalaiseen Amerikkaan, josta se Porto Alegren malli tuli, jotenki rantautu sinne Länsi-Eurooppaan ensin ja Pariisi otti sen ja Barcelona ja kaikki nää edistykselliset kaupungit.

Myös poliittinen yhteys on ilmeinen. Allegrettin ja Herzbergin mukaan Espanjan yhteiskunnallinen konteksti muistutti vuosituhanen vaihteessa läheisesti Latinalaisen Amerikan tilannetta. Pitkäaikainen *diktatorinen hallinto oli jättänyt jälkensä* asukkaiden ja instituutioiden suhteeseen. Siksi Espanjassa osallistuvan budjetoinnin tehtävänä mukaan oli luottamuksen rakentaminen edustukselliseen demokratiaan. Samalla osallistuva budjetointi oli Espanjassa politisoitunut kuten Ranskassa ja Italiassakin, mutta mukana oli myös hallinnollisen modernisaation intressi. Tilanne näyttää olevan samanlainen edelleen. Eräs haastateltavani kuvailee vaikutelmia näin:

Barcelonassa on tosi paljon voimakkaampi se avoimen datan, avoimen ohjelmistokehityksen semmonen hyvin voimakas niinku poliittinen viesti siinä. Antikapitalistinen.

Allegretti ja Herzberg kuvailevat, kuinka Sabadellin kaupungissa aloitettiin osallistuva budjetointi vuonna 2000 yhteistyössä Barcelonan yliopiston kanssa käyttäen eräänlaista tulevaisuusverstaas-menettelmää (European Awareness Scenario Workshop). Tässä asukkaat määrittivät tärkeäksi koettuihin kysymyksiin toivotut tavoitetilat ja niihin johtavat toimenpiteet. Niiden rahoitus päätettiin toimenpiteiden vaikuttavuuden perusteella. Prosessia ohjasi ”säestävä komissio”, jonka muodostivat asukkaiden ja kunnan hallinnon edustajat. Albacetessa taas menetelmä perustui avoimiin kansalaiskokouksiin ja kaupungin vahvan yhdistyskentän muodostamaan edustajistoon. Allegrettin ja Herzbergin mukaan espanjalaisten mallien heikkoutena oli huono-osaisten ryhmien jääminen sivuun prosessista ja sen tuomista

¹¹⁴ Cabannes 2015, 260; Cabannes & Lipietz 2017, 6–8

hyödyistä. Tätä ongelmaa yritettiin ratkaista Córdobassa painottamalla sosiaalisin kriteerein ”positiivisesti diskriminoivia” hankkeita.¹¹⁵

Cabannes kuvailee Sevillassa vuosina 2004–2009 toteutettua osallistuvaa budjetointia, jota pidettiin silloin maanosamme edistyksellisimpänä. Se oli ensimmäinen suuren kaupungin (700 000 asukasta) kokeilu Euroopassa, rahoitukseltaan merkittävä (14 miljoonaa euroa vuodessa) ja kunnianhimoisesti toteutettu: alusta alkaen rahaa käytettiin prosessin toimivuuden kehittämiseen ulkopuolisen arvioinnin keinoin ja vaivaa nähtiin hiljaisten ryhmien, kuten lasten ja nuorten sekä maahanmuuttajien, erityisesti maahanmuuttajanaisten mukaan saamiseen. Erityisenä piirteenä Sevillan osallistuvassa budjetoinnissa mainitaan kaupunginosakohtaisten hankkeiden ohella *koko kaupunkia koskevien hankkeiden prosessi*, tavoitteena laajentaa kaupunkilaisten osallistumista omista kulmista suurempaan kokonaisuuteen.

Sevillan menetelmään sisältyi *ehdottajien ja hallinnon edustajien yhteinen foorumi*, jossa nämä keskustelivat ehdotusten toteuttamiskelpoisuudesta ja normatiivisista reunaehdoista sekä yhdistivät samankaltaiset ehdotukset. Toteutuspäätökset tehtiin avoimissa asukaskokouksissa äänestämällä ja ne olivat hallintoa sitovia. Toimeenpanoa valvoivat 21 alueella asukaskokouksissa valitut komiteat, joilla oli mahdollisuus tehdä tarvittaessa teknisiä muutoksia hankkeiden toteutussuunnitelmaan. Prosessikuvaus kirjattiin niinikään *asukkaiden valitseman komitean päätöksellä ohjesääntöön* (autoreglamento), jota Cabannes pitää alan globaalina malliesimerkkinä ja todellisen vallan siirtämisenä asukkaille, vieläpä heikompiosaisille. He siis saivat päättää hankekohteiden lisäksi prosessin säännöt ja toimintaperiaatteen. Sevillan osallistuvan budjetoinnin heikkoutena oli sen poliittisen mandaatin perustuminen vasemmistopuolueiden koalitiolle, jonka hävittyä vaalit osallistuva budjetointi pian lopetettiin.¹¹⁶

Iso-Britannia

Pihlajan ja Sandbergin mukaan osallistuva budjetointi tuotiin Iso-Britanniaan kansalaisjärjestöjen toimesta 2000-luvun alussa. Vuodesta 2010 alkaen se liitettiin konservatiivihallituksen ”Big Society”-hankkeeseen, jossa delegoitiin päätösvaltaa paikalliselle tasolle sekä aktivoitiin kansalaisia ottamaan osaa kuntien tehtävien hoitoon. Salmisen et al. mukaan Iso-Britanniassa osallistuvan budjetoinnin projektit ovat melko pieniä ja asukkaiden yhteisöt toteuttavat ne itse. Tavoitteena on voimaannuttaa ihmisiä toimimaan virallisten instituutioiden ulkopuolella.¹¹⁷ Tilannetta kuvailee eräs haastateltavani näin:

Britanniassa on esimerkiksi näitä suuria vuokratokeskittymiä, joissa, joissa niinku sosiaaliset olosuhteet on aika hurjia – – että on niin kun tällasen sosiaalisen yhteenkuuluvuuden ja niin kun itsensä kehittämisen ja jalostamisen tarkoituksessa niin tuotu sinne resursseja, et kuinka te käyttäisitte nämä parhaanne mukaan tän oman pienen totani osa-alueenne kehittämiseen.

Ranska

Ryynänen ja Salovaara ovat analysoineet eri maiden suoran demokratian tilaa valtakunnallisessa osallisuushankkeessa vuonna 2002. Heidän mukaansa ranskalaista osallistumiskulttuuria hallitsi protestihenkinisyys kaikille avoimien osallistumiskanavien puuttuessa. Allegrettin ja Herzbergin mukaan Ranskassa osallistuva budjetointi nähtiinkin alkujaan vastavoimana edustukselliselle demokratialle ja keskitetyn valtiovallan ihanteelle, joka on vahva maan tasavaltalaisessa perinteessä. Radikaalina esimerkkinä he mainitsevat Pariisin eteläisen esikaupungin, parinkymmenen tuhannen asukkaan Morsang-sur-

¹¹⁵ Allegretti & Herzberg 2004, 11–13

¹¹⁶ Cabannes 2017, 142–148; Cabannes & Lipietz 2017, 3–6

¹¹⁷ Pihlaja & Sandberg 2012, 171; Salminen et al. 2016, 87

Orgen. Siellä alettiin vuonna 2001 järjestää asukkaille budjettikokouksia, joissa kaupunginvaltuutetut toimivat fasilitaattoreina. Myös poissaolleilta asukkailta kysyttiin mielipidettä budjettiin ennen sen viemistä kaupunginvaltuuston käsittelyyn. Tämä edustavuudeltaan kattava menettely oli siis lopulta vain neuvoa-antava. Samantapaisia kokeiluja oli Saint Denisissä ja Bobignyssä. Vahvempi mandaatti oli Poitiersin sosiaalisen asumisen kiinteistöyhtiössä, jossa vuonna 2002 päätettiin antaa 17 % investointi-budjetista vuokralaisten päätettäväksi.¹¹⁸

Pariisin kaupungin osallistuvaa budjetointia kuvaa Yves Cabannes. Sen käynnisti pormestari Anne Hidalgo tultuaan valituksi tehtävänsä ja lupasi käyttää tähän 500 miljoonaa euroa vaalikautensa 2014–2020 aikana, tarkoittaen 5 % investointibudjetista, keskimäärin 31 eur/asukas/vuosi. Ensimmäisellä kierroksella äänestettäviä ehdotuksia oli vain 9 ja ne oli ideoitu kaupungin virkamiesten toimesta. Toisella kierroksella ehdotuksia sitten tulikin kaupunkilaisilta peräti 5 000, joista äänestykseen pääsi 188. Sen jälkeen ehdotusten määrä on tasaantunut noin 2 000:en vuosittain. Käynnissä on *neljä erita-soista osallistuvaa budjetointia*: 1) Koko kaupungin laajuinen, 2) alueelliset prosessit kaikissa 20 suurpiirissä (arrondissement), 3) heikompiosaisiin kaupunginosiin suunnattu, jota tuetaan myös järjestöyhteistyön kautta ideointi- ja äänestysvaiheessa, sekä 4) nuorten osallistuva budjetointi kouluissa. Pariisissa vierailneiden stadiluotsien mukaan varsinaista yhteiskehittämistä ei tehdä kaupungin asiantuntijoiden ja kaupunkilaisten välisesti. Cabannesin mukaan kaupunkilaisten rooli onkin keskeinen ehdotusten kehittämisessä, kun taas niiden toteutuskelpoisuuden arvioivat toimialojen asiantuntijat kriteereillä, jotka päätetään kaupungin hallinnossa. Äänestykseen menevien ehdotusten valinta tapahtuu suurpiiri-kohtaisissa ja koko kaupunkia koskevassa komiteassa. Niissä kussakin on 9 kaupungin edustajaa ja 10 asukasta: heistä 8 satunnaisotannalla ehdotuksen tekijöistä, yksi Pariisin nuorisoneuvostosta ja yksi opiskelijakuntien edustaja. Äänestysmenettelyn osalta yllättäen sähköisen äänestyksen suosio on vuosina 2015–2019 pysynyt noin 40 000:ssa ja paperiäänestyksen viisinkertaistunut yli 100 000 äänestäjään. Lisäksi kouluissa äänestää noin 90 000 ja sosiaalisesti suunnatussa prosessissa muutama tuhat – yhteensä noin 10 % kaupungin asukkaista. Tätä tukee myös 200 äänestysavustajan palkkaaminen kaupunginosaan.¹¹⁹ Mallissa siis yhdistyvät edustukselliset ja suorat elementit sekä inklusio.

Cabannesin mukaan Pariisin mallin menestymistekijä suuren mittakaavan lisäksi on yhteys jo vaikiintuneeseen, laajempaan osallistumisjärjestelmään, joka käsittää paikallisneuvostot, aloitejärjestelmän, vapaaehtoisvälityksen sekä kaupunkilaisten koulutusta osallistumiseen ja vaikuttamiseen.

Puola

Puolan osallistuvaa budjetointia tutkineiden taloustieteilijöiden Agnieszka Kurdyś-Kujawskan, Grzegorz Kwiatkowskiin ja Ove Oklevikin mukaan menetelmän leviäminen liittyy vaiheeseen, jossa suuret, EU-jäsenyyden myötä rahoitetut ja ilman merkittävää kansalaisosallistumista toteutetut kehityshankkeet oli saatu valmiiksi. Nyt huomiota kiinnitettiin paikallisiin kysymyksiin. Ensimmäisenä menetelmää käytti vuonna 2011 Sopotin kaupunki. Keski-Puolan noin 700 000 asukkaalla Łódźissa käytettiin Salmisen, Lehtosen ja Häikiön mukaan vuonna 2013 osallistuvassa budjetoinnissa 20 miljoonaa zlotyä (vastaa 4,5 miljoonaa euroa), ehdotuksia tehtiin 903 ja verkossa äänesti 186 000 eli peräti 27 % kaupunkilaisista. Kansalaiset ja organisaatiot myös itse markkinoivat ehdotuksia äänestäjille.

Varsovassa osallistuva budjetointi aloitettiin Kurdyś-Kujawskan et al. mukaan vuonna 2014 ja vuonna 2018 maassa säädettiin laki kansalaisbudjetoinnista (civic budget) suurissa kaupungeissa. Noin

¹¹⁸ Ryyänen & Salovaara 2002, 26; Allegretti & Herzberg 2004, 6

¹¹⁹ Cabannes 2017, 181–189; Brodach 2019; Tanskanen 2019

200 kaupunkia toteutti ainakin jossain määrin osallistuvaa budjetointia vuonna 2019. Siihen osoitettiin tuolloin keskimäärin 15 miljoonaa zloty, mikä vastaa 5,6 % näiden kaupunkien investointibudjeteista. Asukasta kohden suurin panostus oli Katowicen kaupungissa, noin 71 zloty/asukas (vastaa 16 eur). Menetelmät eri kaupungeissa poikkeavat hieman toisistaan mm. osallistumisikärajan suhteen. Hallinto ei yleensä julkista ehdotusten toteuttamiskelpoisuuden arviointikriteerejä. Arviointikomiteat muodostuvat pääsääntöisesti viranhaltijoista, joissain tapauksissa näiden lisäksi myös kansalaisjärjestöjen edustajista ja tavallisista asukkaista. Komitean koostumusta ei yleensä julkisteta.¹²⁰

Venäjä

Pietarissa toimiva kansalaisyhteiskunnan kehittämiskeskus¹²¹ esitteli vuonna 2002 kansainvälisessä osallistavan paikallishallinnon seminaarissa vuosina 1998–2002 toteuttamaansa kunnallistalouden läpinäkyvyyttä edistävään ohjelman ”Transparent Budget” (Прозрачный бюджет). Se oli toteutettu yhdysvaltalaisen Ford-säätiön ja Eurasia-säätiön sekä OECD:n tuella kahdeksalla paikkakunnalla: Murmanskissa, Petroskoissa, Pietarissa, Pihkovassa, Velikije Lukissa, Samarassa, Novosibirskissa ja Južno-Sahalinskissa. Tavoitteena olivat tehokkaampi varojen käyttö ja myönteiset sosiaaliset vaikutukset. Ohjelmassa budjettiluonnoksia esiteltiin julkisesti ja riippumattomat asiantuntijat analysoivat niitä mediassa. Kansalaisjärjestöt ehdottivat budjetteihin muutoksia ja budjettien toimeenpanoa esiteltiin julkisissa kuulemisissa. Ohjelman saavutuksena mainitaan budjettien sisällön avaaminen, piilotettujen ”ylimääräisten erien” tunnistaminen, hallinnon ja järjestöjen yhteistyö sosiaalisten projektien suunnittelussa, budjetteihin hyväksytyt ehdotukset sekä neuvottelukunnan perustaminen paikallishallinnon kehittämiseen neljällä ohjelmaan osallistuneella paikkakunnalla.¹²² Varsinaista päätösvaltaa ei ilmeisesti ohjelmassa delegoitu kansalaisille.

Vuodesta 2015 Venäjällä on toteutettu valtion toimesta aloitebudjetointia (инициативное бюджетирование). Vuonna 2018 siihen liittyen raportoitiin 193 erillistä prosessia eritasoisilla hallintoalueilla. Aloitebudjetointia käsittelee Venäjän talousministeriön aloitebudjetoinnin keskuksen raportti. Sen mukaan vuonna 2018 menetelmän eri versioiden kautta käytettiin yhteensä 19,3 miljardia ruplaa (noin 242 miljoonaa euroa). Kansalaiset tekivät 88 874 aloitetta, joista 23 420 todettiin teknisesti toteuttamiskelpoisiksi. Toteutukseen valittiin 18 725 hanketta. Noin puolella alueista oli käytössä suora kansalaispäättäminen, muissa päätöksen teki paikallishallinnon nimeämä komitea. Suurista kaupungeista ensimmäisenä aloitebudjetoinnin otti käyttöön Pietari vuonna 2016 kahdessa hallintopiirissä nimikkeellä Sinun budjettisi (Твой бюджет) ja vuonna 2018 koko kaupungin laajuisesti. Uutena innovaationa raportissa mainitaan aloitebudjetoinnin käyttö kouluissa.

Aloitebudjetoinnin toisena versiona mainitaan Pietarin eurooppalaisen yliopiston kehittämä kansanbudjetti (Народный бюджет), jossa satunnaisotannalla muodostettu kansalaisraati tekee päätökset. Menetelmän otti ensimmäisten joukossa käyttöön Tšerepovetsin kaupunki vuonna 2013.¹²³

Kiina

Monet Kiinassa toteutetut osallistuvat budjetoinnit ovat Cabannesin mukaan olleet kansainvälisten toimijoiden tukemia tai johtamia ja sen vuoksi irrallaan paikallisesta poliittisesta ja hallinnollisesta ra-

¹²⁰ Kurdyś-Kujawska et al. 2019; Salminen et al. 2016, 89; Sudolska-Bytof & Janiak 2019

¹²¹ Saint-Petersburg Center for Humanities and Political Studies ”Strategy”, <http://strategy-spb.ru> (12.9.2020)

¹²² Vinogradova 2002

¹²³ Center for Initiative Budgeting 2019

kenteesta, mikä on tehnyt niistä kertaluontoisia. Sen sijaan Keski-Kiinassa Sichuanin maakunnan pääkaupungissa Chengdussa osallistuva budjetointi on Cabannesin mukaan pitkälti itse kehitelty vain väh-
häisten ulkomaisten vaikutteiden pohjalta. Tuossa 17 miljoonan asukkaan metropolissa toteutettiin hallinnon aloitteesta ja muiden uudistusten yhteydessä vuosina 2009–2012 kohdennettu osallistuva budjetointi, jonka tarkoituksena oli parantaa kaupunkiin kuuluvan lähimaaseudun elinoloja.

Chengdun osallistuva budjetointi oli massiivinen: se käsitti 5 % kaupungin budjetista, noin 63 yua-
nia per asukas (vastaa 7,6 eur). Neljässä vuodessa tämä teki yhteensä 515 miljoonaa euroa. Hanke ta-
voitti 5 miljoonaa kyläläistä 2 308 kylässä. Näihin perustettiin vaaleilla valittu kyläneuvosto, joka kokosi
kyläläisten ideoita. Useissa kylissä tämä tapahtui jakamalla jokaiseen kotiin kyselykaavake. Yleiset kylä-
kokoukset tekivät päätökset toteutettavista hankkeista, joita kertyi neljässä vuodessa peräti 40 000.
Menetelmään kuuluivat kyläneuvostojen nimittämät *seurantaryhmät*, jotka valvoivat päätettyjen raho-
jen käyttöä. Erityisesti tämä asukkaiden seurantavalta oli Cabannesin mukaan merkittävä ero normaali-
in hallintokäytäntöön.

Cabannesin ja Zhuang Mingin toteuttamassa kyselytutkimuksessa osallistuvaan budjetointiin osal-
listuneet Chengdun kyläläiset vastasivat kokeneensa voimaantumista ja saaneensa äänensä kuuluviin.
Hallinnon nimittämät kyläpäälliköt taas eivät olleet prosessiin yhtä tyytyväisiä kuin asukkaat. Cabannes
arvioi, että suhteellisen autonomisesti hallittujen kylien vähitellen kaupungistuessa keskushallinnon
ote niissä vahvistuu. Samalla nousee kynnys jakaa valtaa suoraan asukkaille. Toisena haasteena Caban-
nes näkee mittavan väliaikaisväestön (esim. kausityöntekijät), joka ei ole oikeutettu osallistumaan pää-
töksentekoon. Joissain yhteisöissä tämä voi sulkea jopa puolet asukkaista osallistuvan budjetoinnin
ulkopuolelle ja siten voimistaa sosiaalista kuilua väestönsien välillä.¹²⁴

Kiinan itärannikolla Wenlingin kunnan Zeguon piirissä toteutettiin myös osallistuva budjetointi ja
siellä puolestaan Allegretin mukaan käytettiin päätöksentekoon satunnaisotannalla valittua kansalais-
raatia väestöllisen edustavuuden varmistamiseksi.¹²⁵

Yhdysvallat

Yhdysvalloissa osallistuvaa budjetointia toteutettiin ensimmäisenä Chicagossa yhdessä kaupunginval-
tuuston vaalipiirissä (ward) vuosina 2009–2011. Gilmanin siteeraaman Edward Weeksien mukaan mene-
telmä tuli kyseisen vaalipiirin valtuutetun Joe Mooren tietoon vuonna 2007 Atlantassa järjestetystä
kansallisesta sosiaalifoorumista. Hänen ratkaisunsa oli suunnata osallistuvan budjetoinnin kautta osa
1,3 miljoonan euron määrärahasta (menu money), joka Chicagon valtuutetuilla oli käytettävissään
oman harkintansa mukaisesti infrastruktuurihankkeisiin. Gilman kiinnittää huomiota Chicagon valtuutet-
tujen asemaan vaalipiirinsä eräänlaisina pormestareina (alderman), joilla on merkittävä päätösvalta ja
usein henkilökohtainen suhde äänestäjiinsä. Tähän liittyi monenlaisia skandaaleja. Kaupungissa oli pit-
kään jatkunut korruptio ja muut laittomuudet: vuosien 1972–2009 aikana peräti 30 kaupunginvaltuus-
ton jäsentä tuomittiin vankeuteen erilaisista talous- ja muista rikoksista. Kaupungissa on myös ollut
pitkään yhden puolueen enemmistövalta. Kaiken lisäksi pormestarina toimi sama henkilö vuosina
1955–1976 ja hänen poikansa vuosina 1989–2011. Tätä taustaa vasten Gilman tulkitseekin, että osallis-
tuva budjetointi menestyi Chicagossa ennen muuta hallinnon avoimuutta lisäävänä menetelmänä.¹²⁶

¹²⁴ Cabannes 2015, 257–284; ibid. 2017, 170–178; Cabannes & Lipietz 2017, 3

¹²⁵ Allegretti 2014, 15

¹²⁶ Gilman 2016, 37–39; Cabannes & Lipietz 2017, 2

Gilmanin mukaan New Yorkissakin on pormestarin asema vahva ja vastaavasti valtuuston heikko. Toisaalta kaupungissa on kattava alueellisten neuvottelukuntien verkosto (community boards). Siihen kuuluu 59 neuvottelukuntaa, niissä kussakin 50 vapaaehtoista jäsentä. Näiden edustavuutta oli alettu enenevästi kritisoida jo 1990-luvulla. Tätä taustaa vasten osallistuva budjetointi voidaankin nähdä kaupunginvaltuutettujen operaationa asukkaiden suuntaan, olemassa olevan lähidemokratiaverkoston ohi. Idean esittelivät vuonna 2010 valtuustolle kansalaisosallistumista edistävät järjestöt ja 2011 neljä valtuutettua aloitti kokeilun käyttäen siihen Chicagon esimerkin tavoin harkinnanvaraisia määrärahojaan yhteensä noin miljoona dollaria. Gilman huomauttaa, että nämä eri puolueiden edustajat valmiselivat ja suunnittelivat kokeiluhankkeen yhteisesti, ideologiset rajat ylittäen ja joidenkin neuvottelukuntien vastustuksesta huolimatta.¹²⁷

Pihlaja ja Sandberg kuvailivat New Yorkin vuonna 2011–12 kokeiluvaiheessa ollutta osallistuvaa budjetointia tuoreeltaan. He toteavat, että yhteiskuntien eroista huolimatta menetelmä muistutti pitkälti Porto Alegrea: Asukaskokouksissa valittiin keskustelun pohjalta teemat ja valittiin edustajat, jotka kehittivät näihin sopivia ehdotuksia yhteistyössä kaupungin virkamiesten kanssa. Ehdotukset esiteltiin asukkaille näyttelyssä ja niistä saatu palaute otettiin huomioon. Päätös toteutettavista hankkeista tehtiin Porto Alegresta poiketen kaikille yli 18-vuotiaille avoimella äänestyksellä. Päätös vietiin vielä valtuustoon vahvistettavaksi.¹²⁸ Gilmanin mukaan osallistuvaan budjetointiin otti vuonna 2012 osaa vain noin 6 000 henkeä neljässä vaalipiirissä (district). Heidän arvioitiin kuuluneen väestöryhmiin, jotka eivät aikaisemmin olleet juuri äänestäneet kunnallisvaaleissa. Menetelmän ottivat kokeilun jälkeen käyttöön yhä useammat valtuutetut vaalipiireissään. Kaupungissa 2017 vierailleen Helsingin kaupungin delegaation mukaan vielä vuonna 2016 kaikki äänet annettiin paperilla, minkä on täytynyt rajoittaa osallistumista merkittävästi. Eritaustaisten ihmisten tavoittamiseksi oli kuitenkin nähty paljon vaivaa: oli palkattu alueluotsit tukemaan osallistumista ja äänestysvaiheessa kadulla partioitiin äänestyslaatikoiden kanssa.¹²⁹ Eräs haastateltavani muistelee:

New York oli meillä semmonen, niinku referenssi ja siit me todettiin, et ei tätä paperilappujen ja lippujen niinku, että pakko saada tää digitaalseks ja – – siel oli hyvää se, esimerkiks poimittiin sieltä se, et meidän täytyy niitä erilaisii tapahtumii ja tilaisuuksii järjestää – – just niinku tarjottii kahvii ja pullaa ja oli lastenhoito järjestetty.

Godwinin mukaan vuonna 2017 mukana oli jo 48 piiriä ja nettiäänestyksen käyttöönoton myötä äänestäjien määrä ylitti 100 000, mikä vastasi noin 2 % äänioikeutetuista, kun vertailun vuoksi pienessä Vallejon kaupungissa se oli samoihin aikoihin 4 % ja Cambridgessä 6 %.¹³⁰ Tavoitteenasettelun osalta näyttää New Yorkin ja Chicagon osallistuvassa budjetoinnissa korostuvan Porto Alegren tavoin syrjäytettyjen asukkaiden luottamuksen lisääminen hallintoon sekä väestöryhmien tasa-arvo eikä mahdollisimman monen kaupunkilaisen osallistuminen sinänsä. Eräs haastateltavani kuvaa vaikutelmia näin:

New Yorkissa ja Chicagossa se niinkun kirkastu, et täs on paljon kysymys siitä, että me parannetaan myös sitä kaupunkilaisten ja kaupungin keskustelusuhdetta sillä tavalla, että kun kaupunkilaisilla on edes joitakin resursseja käytössään, niin se asetelma muuttuu tasapuolisemmaksi. Chicagon pomot sano suoraan, et kylhän

¹²⁷ Gilman 2016, 50–60

¹²⁸ Pihlaja & Sandberg 2012, 168–171

¹²⁹ Gilman 2016, 61–62; Verkka 2019

¹³⁰ Godwin 2018, 137

me voitaisi jakaa tää raha paljon tehokkaamminkin, et se raha on niinkun tapa tuoda ihmiset yhteen. – – Et jos mä vertaan [Helsinkiä] siihen, mitä me nähtiin siellä Chicagosta ja New Yorkista, niin siel on tosi paljon voimakkaammin se ääni asunnottomille, ääni paperittomille.

Viro

Virossa paikallishallinto uudistettiin 1990-luvulla maan uudelleenitsenäistymisen seurauksena. Krenjovan ja Raudlan mukaan kuntien päätöksentekoa rajoittaa voimakas riippuvuus valtionavustuksista. Heidän mukaansa osallistuvan budjetoinnin käyttöönotto liittyy Virossa sähköisen hallinnon ja e-demokratian kehittämiseen. Menetelmän esitteli syksyllä 2011 julkisen hallinnon digitalisaatiota edistävä ajatushautomo eGA, jonka perustivat vuonna 2002 YK:n kehitysohjelman UNDP:n Euroopan osasto, suursijoittaja George Sorosin Open Society Foundation sekä Viron valtio. Pilottiprojekti aloitettiin Tarton kaupungissa 2013 ja se jäi pysyväksi. Krenjovan ja Raudlan mukaan vuoteen 2016 mennessä osallistuva budjetointi oli käytössä Virossa 14 kunnassa, joista suurimpina Tarton ja Pärnun kaupungit. Käytettävät määrärahat olivat pieniä, useimmiten luokkaa 10 000–30 000 euroa ja äänestysaktiivisuus 3–5 %.¹³¹

Tarton osallistuva budjetointi (kaasav eelarve) on vuosittainen prosessi, jossa on vuonna 2020 käytössä 200 000 euroa, noin 2 eur/asukas. Äänestysaktiivisuus on kasvanut vuodesta 2015 lähtien jatkuvasti, vuonna 2019 se oli 7,9 %. Malli painottaa laajaa sähköistä osallistumista. Kaupungin oman prosessikuvauksen mukaan idean voi jättää paperipostilla, sähköpostilla tai valtakunnallisen kunnallisvaikuttamisen nettiportaalin kautta. Kaupungin toimesta ideat ryhmitellään teemoittain, niiden toteutettavuus arvioidaan ja ne julkaistaan netissä vastustettuna kehitysehdotuksilla. Kaikki voivat kommentoida ideoita. Yksi ehdottaja kutakin ideaa kohti kutsuaan koolle kunkin teeman asiantuntijoiden kanssa arvioimaan ideoiden paremmuutta ja valitsemaan 20–25 äänestykseen menevää niistä. Tarton mallissa on erikseen nimetty ideoiden esittelyvaihe, jossa kaupunki esittelee ideat tasapuolisesti ja ehdottajat kampanjoivat niiden puolesta. Äänestää saavat vähintään 14-vuotiaat kaupungin asukkaat. Äänen voi antaa enintään kolmelle idealle. Äänestää voi kunnallisvaikuttamisen portaalin lisäksi kaupungin infopisteessä henkilökortilla. Kaksi suosituinta ideaa toteutetaan ja määrärahan riittäessä kolmas tai useampikin. Hallinnon on toteutettava ideat seuraavan vuoden kuluessa.¹³²

Tarton kaupunki ilmoittaa osallistuvan budjetoinnin tavoitteiksi kuntalaisten ymmärryksen lisäämisen budjetista ja sen kehittämisestä, yhteisöjen väliseen yhteistyöhön kannustamisen, ratkaisujen löytämisen kaupungin kipupisteisiin sekä uusien ideoiden toteuttamisen.

5.4 Samaan aikaan Pohjolassa

Sintomerin et al. arvion mukaan Pohjoismaat olivat 2010-luvulla osallistuvan budjetoinnin käyttöönotossa 5–10 vuotta jäljessä Välimeren maista. Lehtosen mukaan tyypilliset menetelmän käyttökohteet täällä ovat olleet kokeiluluontoisia rakennetun ympäristön kehityshankkeita. Toisaalta Ryyänän ja Salovaaran mukaan Pohjoismaissa edustuksellinen demokratia on ensisijaisessa asemassa ja kunnan asukkaiden keinot ohittaa sen päätösvalta olemattomat.¹³³

¹³¹ Krenjova & Raudla 2018, 426–428

¹³² Tartu linn 2020

¹³³ Sintomer 2016, 21–27; Lehtonen 2018, 64; Ryyänän & Salovaara 2002, 24

Osallistumisen kannalta on merkittävää, missä päätöksenteko tapahtuu. Pohjoismaat eroavat myös tältä osin Etelä-Euroopasta. Euroopan historian professorin Laura Kolben mukaan Etelä-Euroopassa ja ranskankielisellä alueella on julkisessa hallinnossa vallalla napoleaaninen järjestelmä, johon kuuluu tiukka valtiollinen kontrolli. Myös Isossa-Britanniassa kunnat ovat epäautonomia suhteessa valtioon. Pohjoismaissa sen sijaan kunnilla on keskeinen rooli monien lakisääteisten tehtävien hoitajana ja palveluiden tuottajana. Samoin Saksassa, Itävallassa ja Sveitsissä on Kolben mukaan historiallisesti ollut vahva paikallishallinto, johon kunnatkin kuuluvat.¹³⁴

Laihon mukaan äänestysaktiivisuuden lasku sekä kansalaisten vähentynyt kiinnostus luottamustehtäviin ja muuhun poliittiseen osallistumiseen yhdistävät Pohjoismaita sekä Saksaa, Ranskaa, Iso-Britanniaa ja Alankomaita.¹³⁵ Nämä ovatkin maailman pisimmälle asiansa jo kuntoon saattanutta kulmakuntaa. Käyn seuraavaksi läpi muutamia esimerkkejä.

Ruotsi

Ruotsin kuntien ja maakuntien liitto (SKL) perusti vuonna 2008 kuntaverkoston edistämään osallistuvaa budjetointia (medborgarbudget) yhteistyössä portugalilaisen Coimbran yliopiston kanssa, kutsui eurooppalaisia asiantuntijoita kouluttamaan kuntia ja järjesti opintomatkan jo mainittuun Sevillaan. Adolfssonin et al. raportin mukaan toteutettiin SKL:n aloitteesta vuosina 2008–2011 pilottihanke kolmessa kunnassa: Haningessa, Örebrossa ja Uddevallassa. Niissä käytettiin osallistuvan budjetoinnin menetelmiä eri kohdennuksin. Haningessa kaikki asukkaat saivat ehdottaa ja päättää keskeisen puiston parannuksista, Örebrossa nuoret ehdottivat julkisen kaupunkitilan parannuksia, kun taas Uddevallassa nuorten annettiin ehdottaa parannuksia kouluympäristöön. Määrärahat olivat näissä 250 000–500 000 kruunua (25 000–50 000 euroa). Kokeiluissa käytettiin uutena tekniikkana sähköistä äänestystä, mutta muuten niillä ei näytä olleen suurta vaikutusta kuntalaisten ja kuntien väliseen vuorovaikutukseen.¹³⁶

Pihlajan ja Sandbergin mukaan osallistuva budjetointi nähtiin Ruotsissa tuohon aikaan lähinnä hallinnon keinona saada tietoa asukkaiden toiveista ja toisaalta asukkaille keinona perehtyä kunnan toimintaan, vastuisiin ja talouden suunnitteluun. He mainitsevat Ruotsissa kehitetyn budjettisimulaattorinkin, joka oli herättänyt kansainvälistä kiinnostusta.¹³⁷

Tukholman kaupungin sosiaalisen kestävyyskomission osaraportissa vuonna 2016 Johanna Löfvenius toteaa, että Ruotsissa osallistuva budjetointi ei ole samalla tavoin institutionalisoitunutta kuin osallistuva budjetointi Porto Alegressa. Sen vertailukohtina mainitaan erilaiset raadit, tulevaisuusverssaat, käyttäjäpaneelit ja kahviladialogit. Raportissa suositellaan osallistuvan budjetoinnin käytön lisäämistä paikallisen yhteisluomisen lisäämiseksi ja osallistujien ongelmanratkaisukyvyyn vahvistamiseksi. Huomiota kehoitetaan kiinnittämään siihen, ketkä osallistuvat, miten dialogi järjestetään ja miten prosessin tuotokset suhteutuvat viralliseen päätöksentekoon sekä toimintalinjauksiin.¹³⁸

Tukholmassa kaupunginvaltuutettuna ja Hässelbyn kaupunginosalautakunnan puheenjohtajana toimineen Eva Oivion mukaan idea vallan hajauttamisesta on Tukholmassakin vanha: ensimmäisen aloitteen siitä teki Liberaalinen Kansanpuolue jo 1940-luvun lopulla. Lähidemokratian nousun hän sijoittaa 1980-luvulle. Ryynäsen ja Salovaaran mukaan ilmiön taustalla olivat 1970-luvulla Ruotsissa toteutetut suuret kuntaliitokset. Kehitys johti virkakunnan kasvuun ja luottamushenkilöiden määrän vä-

¹³⁴ Kolbe 2002, 18

¹³⁵ Laiho 2000, 39–40

¹³⁶ Adolfsson et al. 2012, 7–23

¹³⁷ Pihlaja & Sandberg 2012, 177–178

¹³⁸ Stockholms stad 2016, 14, 18–19, 37–38

henemiseen. Tähän muutokseen pyrittiin vastaamaan muun muassa kunnanosa­hallinnon ja -lautakun­tien avulla. Oivion mukaan Tukholmassa kaupunginosalautakuntia kokeiltiin vuosina 1990–1995 Rinke­byssä, Aspuddenissa ja Skarpnäckissä. Kun todettiin, että palveluiden taso parani ja kustannukset ale­nivat, siirrettiin vuonna 1997 valtaosa kaupungin palveluista 24 kaupunginosalautakunnan päätettä­väksi. Näiden lisäksi perustettiin kansalaiskonttorit¹³⁹ edustamaan eri viranomaisten palveluita. Sit­temmin kaupunginosa­hallintoa on tiivistetty 14 alueeseen. Niiden toimenkuva kaupungin palveluiden järjestämisessä on edelleen laaja.¹⁴⁰

Tukholmassa toteutettiin vuosina 2016–2018 viisi kohdennettua, pienimuotoista osallistuvaa bud­jetointia neljän kaupunginosa­hallinnon alueella: Farstassa, Tenstassa, Skärholmenissa ja Älvsjössä. Käy­tän esimerkkinä kahta ensin mainittua kaupunginosa­hallinnon dokumenttien mukaan.

Farstassa vuonna 2016 käytettiin asukastilan toimintaan 400 000 kruunua asukkaiden valitse­miin toimintamuotoihin. Äänestyksen osallistui 227 kaupunginosa­nan 3 000 asukkaasta eli 7,5 %. Kokeilu ar­vioitiin epäonnistuneeksi, sillä prosessista puuttui dialogisuus: mahdollisuus tavata ja keskustella, pe­rustella puolesta ja vastaan sekä yhdessä tulla päätökseen. Seuraavana vuonna leikkipuisto Måsenissa liikuntaleikkipaikan suunnittelun asukasbudjetissa panostettiin dialogisuuteen mm. järjestämällä ryh­mäkeskusteluita, jakamalla puistossa esitteitä sekä tekemällä kävelykierroksia (gå-turer), joiden yhtey­dessä keskusteltiin ja kirjattiin ideoita. Asiantuntijatyönä muodostettiin kolme ehdotusta kiipeilyteli­neeksi ja kolme ulkokuntosaliksi leikkipaikalle. Äänestykseen tammikuussa 2018 osallistui 297 henkeä noin 9 % asukkaista, suurin osa alle 19-vuotiaita. Äänestää saattoi nettisivun kautta, asukastilassa ja koulussa. Leikkipaikan kustannukset ylittivät kaupunginosa­hallinnon budjetin, joten siihen pyydettiin ja saatiin 17 miljoonan kruunun rahoitus liikennelautakunnalta, joka otti hankkeen toteutettavakseen.¹⁴¹

Tenstassa päätettiin syksyllä 2016 toteuttaa keskeisen Gullingeparkenin uudistus osallistuvana budjetointina 2 miljoonan kruunun määrära­halla. Kaupunginosalautakunta asetti tavoitteiksi itse puis­ton uudistamisen lisäksi hiljaisten ryhmien saamisen mukaan prosessiin sekä kokemuksen saamisen tällaisten ryhmien tavoittamisessa. Hankkeelle asetettiin parlamentaarinen ohjausryhmä sekä lähet­tiin kolme henkeä SKL:n ja Coimbran yliopiston järjestämälle opintomatkalle Lissaboniin tutustumaan osal­listuvaan budjetointiin. Erityiskohderyhmiksi määriteltiin lapset, nuoret ja naiset. Kohdennettuja työpa­joja pidettiin ke­vällä ja kesällä 2017 kouluilla, nuorisotiloissa, Naistenkeskuksessa ja leikkipuistossa. Kutsuissa mainittiin ruokatarjoilu sekä lastenhoito ja tulkkaus paikan päällä. Keskustelut fasili­toitiin ja idean saattoi jättää kirjoitettuna tai piirrettynä. Avoimia työpa­joja markkinoitiin tavanomaisissa kana­vissa, mutta niistä ensimmäiseen ei tullut yhtään osallistujaa, joten toinen siirrettiin Järvan politiikka­viikon yhteyteen. Työpajoihin osallistui 91 henkilöä ja ideoita saatiin 49. Kaupunginosa­hallinnon toi­mesta ne analysoitiin, luokiteltiin ja koottiin ehdotuksiksi, joiden toteutettavuus sekä hinta arvioitiin. Äänestyksessä oli mukana 8 annettuun budjettiin mahtuvaa ehdotusta ja äänen sai antaa 3 ehdotuk­sel­le. Äänestys järjestettiin syksyllä 2017 netissä, kansalaiskonttorilla, kauppakeskuksessa, kirjastossa ja Tenstan markkinoilla. Äänestäjiä oli 646 (noin 3,5 % asukkaista) ja he antoivat yhteensä 1 524 ääntä. Äänestystulos oli sitova. Voittanut ehdotus oli leikkipaikka, joka toteutettiin kesällä 2018.¹⁴²

Korkean äänestysaktiivisuuden ilmentämä, toimivaksi koettu edustuksellinen lähidemokratia saat­taa olla syynä siihen, että osallistuva budjetointi on tullut käyttöön Tukholmassa vasta viime aikoina ja

¹³⁹ Suomessa vastaavia toimipaikkoja kutsutaan yhteispalvelupisteiksi. Mahdollisesti kaupunginosa­hallintojen toimialueita voisi kutsua suur­piireiksi, koska ne ovat selvästi yhtä kaupunginosa­laajempia.

¹⁴⁰ Oivio 2000, 51–52; Ryyänen & Salovaara 2002, 24; Stockholms stad 2020

¹⁴¹ Farsta stadsdelsförvaltning 2018, 2–5

¹⁴² Spånga–Tensta stadsdelsförvaltning 2018

jäänyt pienimuotoisten kokeilujen asteelle. Toisena syynä saattaa olla menetelmän politisoituminen. Maltillisen Kokoomuksen Tukholman piirijärjestön julkilausumaan mukaan puolueen toteuttaman pitkäjänteinen esikaupunkien kehittämistyö oli vuoden 2014 vallanvaihdon jälkeen korvattu sosiaalidemokraattien poliittisilla projekteilla, kuten osallistuvalla budjetoinnilla.¹⁴³ Kunnallisvaaleissa 2018 valta kaupungissa vaihtui jälleen – osallistuva budjetointi on nyt puolestaan pysähtynyt ja sitä esitelty verkkosivu poistettu.

Islanti

Reykjavikissa aloitettiin osallistuva budjetointi vuonna 2011. Legardin mukaan se syntyi Islannin vuoden 2008 talouskriisin jälkimainingeissa, kun edustuksellisen järjestelmän horjumisen avasi tilaa vaatia kansalaisille sananvaltaa maan velkaneuvotteluissa, Reykjavikin poliittisessa päätöksenteossa ja jopa uuden perustuslain luonnostelussa.¹⁴⁴

Reykjavikin osallistuvassa budjetoinnissa Parempi Reykjavik (Betri Reykjavik) käytetään noin 6 % kaupungin investointibudjetista eli 450 miljoonaa Islannin kruunua vuosittain (2,8 miljoonaa euroa). Tämä tapahtuu verkkopalvelussa, jota kehittävä säätiön mukaan vuodesta 2011 lähtien kaupungin 120 000 asukkaasta noin 70 000 on osallistunut ja heistä 27 000 on jättänyt ideoita tai kommentoinut niitä. Saaduista 8 900 ideasta 700 on toteutettu. Toteuttamiskelpoisuuden arvioi kaupungin projekti-ryhmä yhdessä poliittisesti nimettyjen aluetoimikuntien kanssa. Toteutus päätöksen tekevät asukkaat äänestämällä. Äänestysaktiivisuus on ollut keskimäärin 12 %:n luokkaa. Säätiön mukaan verkkopalvelun teknisestä alustasta on tullut jo vientituote ja se on saanut useita palkintoja. Sitä on käytetty myös Reykjavikin koulutoimen opetussuunnitelman uudistamisessa sekä kaupungin aloitejärjestelmänä, jossa tavanomaisen aloitteenteon lisäksi voi keskustella ja parannella toisten aloitteita, ennen kuin ne vie-
dään kaupunginvaltuuston käsittelyyn.¹⁴⁵

Norja

Legard raportoi Fredriksstadin kaupungin toteuttaneen vuosina 2009–2015 kolme pienimuotoista osallistuvaa budjetointia. Oslon eteläpuolella lähellä Ruotsin rajaa sijaitseva Fredriksstad liittyi vuonna 2008 Ruotsin kuntien ja maakuntien liiton osallistuvan budjetoinnin verkostoon. Seuraavana vuonna kaupunki toteutti 13–19-vuotiaille suunnatun osallistuvan budjetoinnin 200 000 Norjan kruunun (noin 22 500 euron) käyttämisestä kaupungin nuorten hyväksi. Koulujen oppilaista 61 % osallistui äänestykseen, jossa päätettiin järjestää tietokoneverkkopelitapahtuma. Vuonna 2013 kaupunki toteutti vastaavan prosessin skeittaajille kohdennettuna. He saivat suunnitella ja päättää uusien ramppien rakentamisesta skeittihalliin 200 000 kruunulla. Vuonna 2015 kutsuttiin erään kaupunkiaukion lähistön asukkaat päiväkotilapsista alkaen ideoimaan ja päättämään aukion kunnostamisesta siihen varatun 800 000 kruunun budjetilla. Äänestäjistä yli kaksi kolmasosaa mainitaan olleen alle kymmenvuotiaita. Legard toteaaakin, että nämä tapaukset eivät edustaneet institutionaalista tai poliittista muutosta, vaan ne olivat jo tehtyjen päätösten yksityiskohtien täsmentämistä. Legard mainitsee myös, että kansalaisjärjestöt ehdottivat Oslon kaupungille osallistuvaa budjetointia jo vuonna 2005 tuloksetta.¹⁴⁶

¹⁴³ Moderaterna 2017, 401

¹⁴⁴ Legard 2018, 188–189

¹⁴⁵ Citizens Foundation 2020

¹⁴⁶ Legard 2018, 180–181

5.5 Muut mallit

Kuntalaisten osallistumista budjetointiin on Euroopassa edistetty myös kehittämällä omia paikallisia malleja riippumatta Porto Alegren ja Christchurchin esimerkeistä. Otan tässä esille kolme erilaista tapusta. Aihepiiri kaipaisi selvästi lisää tutkimusta.

Italia

Sintomer et al. kertovat, miten pieni Grottamaren kaupunki Adrianmeren rannikolla kehitti jo 1990-luvulla eräänlaisen osallistuvan budjetin lähes ilman ulkopuolisia vaikutteita ja käyttämättä vielä tuota termiä, jota ei Italiassa siihen aikaan tunnettu. Sintomerin et al mukaan kaupunki oli vuonna 1993 niin pahoin korruption vaivaama, että se asetettiin aluehallinnon valvontaan. Nuorten asukasaktiivien vaalista erottautui vakiintuneista puolueista, voitti kunnallisvaalit 1994 ja uudisti kaupungin hallinnon ja talouden. Sekä käyttömenot että investoinnit vietiin keskusteltavaksi viikottaisiin naapurustokokouksiin. Asukaslista voitti seuraavat kolmet vaalit ja vuodesta 2003 alkaen Porto Alegren esimerkin tullessa tunnetuksi budjetin prioriteetit alettiin päättää naapurustokokouksissa. Naapurustotoimikunnat vastasivat nyt myös osallistuvassa budjetoinnissa päätettyjen hankkeiden toteutuksesta.¹⁴⁷

Liettua

Liettuassa on ollut käytössä vuodesta 2003 alkaen erityinen valtiollinen osallistuva rahoitusmenettely, jossa kansalaiset ovat voineet veroilmoituksen yhteydessä osoittaa enintään 2 % omasta tuloverostaan valitsemalleen saajalle. Mahdollisia kohteita ovat mm. valtion laitokset, julkiset organisaatiot, hyväntekeväisyysseurakat, uskonnolliset yhteisöt, yhdistykset, kansalaisjärjestöt, muut voittoa tuottamattomat oikeushenkilöt sekä kulttuuriministeriön kelpolliseksi edunsaajaksi rekisteröimät taiteilijat. Vuodesta 2012 alkaen kansalaiset ovat voineet lisäksi osoittaa enintään 1 % tuloverosta rekisteröidylle poliittiselle puolueelle ja vuodesta 2019 alkaen lisäksi enintään 1 % ammattijärjestölle tai sellaisten liitolle.¹⁴⁸ Menettely yhdistää innovatiivisella tavalla joukkorahoituksen ja osallistuvan budjetoinnin piirteitä.

Porsgrunn

Norjan Porsgrunnissa kehitettiin 1990-luvun alussa lapsille ja nuorille kohdennettu pedagoginen osallistuva budjetointi, vaikka tätä nimikettä ei silloin käytetty. Tavoitteiltaan malli oli kansalaiskasvatusta kouluissa ja oppilaiden tukemista vaikuttamaan laajemmin lähiympäristössään. Samalla se pyrki muuttamaan valtasuhteita ja kehittämään hallinnon toimintaa. Esittelen mallin tässä Porsgrunnin kaupungin lapsiasiamiehenä toimineen Kjell Lillestølin ja Suomen valtakunnallisessa osallisuushankkeessa projektijohtajana toimineen Ulla-Maija Laihon kuvausten mukaan yksityiskohtaisesti, koska se näyttää oleleen maailmankin mittakaavassa varhainen osallistuvan budjetoinnin malli.¹⁴⁹

Porsgrunn on noin 35 000 asukkaan teollisuuskaupunki Telemarkissa, Oslostalounaaseen. Sitä vaivasi 1980-luvun lopulla korkea työttömyys Norsk Hydron kemiantehtaan supistettua toimintaansa. Ympäristökin oli vakavasti saastunut ja yhteisöverotulot romahtaneet. Kuntalaisten luottamus demokratiin ja osallistuminen kunnallispolitiikkaan oli vähentynyt samalla kun odotukset kuntaa kohtaan olivat kasvaneet.

¹⁴⁷ Sintomer et al. 2016, 72–73

¹⁴⁸ Valstybinė mokesčių inspekcija 2020. Kiitokset vinkistä ja viitteestä Liuda Kočovaitėlle.

¹⁴⁹ Lillestøl 2000; Laiho 2000b; Laiho 2020

Kaupungissa päätettiin rakentaa uutta osallistumiskulttuuria, joka alkaisi lapsista. Sen periaatteet nimettiin vuoden 1988 lapsi- ja nuorisosuunnitelmassa: 1) tulee saada aikaan aktiivinen vuorovaikutus asianomaisten palveluiden käyttäjien sekä kunnan hallinnollisen ja poliittisen johdon kesken 2) kouluikäisen lapsen katsotaan pystyvän itse toimimaan puhetorvena tarpeilleen ja 3) lapsia tulee systemaattisesti harjaannuttaa näkemään se yhteys, joka vallitsee koetun tarpeen ja sen tyydyttämiseen tähtäävän prosessin välillä. Suunnitelmaa toteutettiin laaja-alaisesti. Perustettiin toimialajohtajan tasoinen lapsiasiamiehen virka. Koulujen oppilaskuntia ja vanhempainneuvostoja aktivoitiin ja yhdysvanhemmilte järjestettiin koulutusta. Uusi nuorisotalo perustettiin ja kerhotoimintaa kehitettiin niin, että nuoret saivat valtaa toiminnan sisältöihin. Perustettiin palkinto hyvästä lapsityöstä – jonka myönsi 9-jäseninen lasten jury. Jo aikaisemmin perinteenä ollut Lasten päivä laajennettiin Lasten viikoksi. Mallia otettiin muiden muassa Tanskan Viborgista ja Norjan Vegan kunnalta, jolla oli Lillestølin mukaan maan ensimmäinen lastenvaltuusto.

Erityisen mielenkiintoiseksi osoittautuu, että vuonna 1992 Porsgrunnissa alettiin käyttää kouluja osallistumisareenoina. Siihen aikaan Norjassa koulut olivat valtion hallinnoimia, jolloin kunnilla ei ollut niihin suoraa toimivaltaa.¹⁵⁰ Tästä huolimatta nähtiin, että koulu oli paras paikka tavoittaa käytännössä kaikki kaupungin lapset ja nuoret. Lillestølin mukaan kyseessä olikin eräänlainen vallankaappaus: työ aloitettiin rehtoreiden ja opettajien ohi suoraan lasten ja nuorten itsensä kanssa pitämällä kahden kuukauden aikana 77 kokousta 22 koulussa. Tämä oli mahdollista hankkeen nauttiman paikallisen poliittisen tuen sekä lasten ja heidän vanhempiansa innostuksen ansiosta. Pian mukaan otettiin oppilaskuntien ohjaavat opettajat ja valmistettiin osallistumisen työkirjat kaupunginosittain Trondheimin esimerkin mukaan. Niissä oli kuvattu kunnan koko toiminta lapsen näkökulmasta. Oppilaan tehtävänä oli havaita kehittämiskohteita. Luokat käyttivät havaintoja opettajan johdolla materiaalina aloitteiden kehittämisessä. Laihon mukaan *aloitteiden valmistelu olikin yhtä tärkeä osa prosessia kuin itse hankkeet*. Niiden toteutuksesta päätti kaupungintalolla järjestetty edustuksellinen lasten kokous 100 000 kruunun määrärahan¹⁵¹ puitteissa. Keskimääräinen hankkeelle myönnetty summa oli 8 000 kruunua (vastaa noin 1 000 euroa). Lillestøl painottaa erityisesti, että sinänsä pieni raha oli merkittävä motivoimassa osallistumista. Lapsia oletettiin motivoivan myös sen, että he näkevät tulokset lyhyessä ajassa verrattuna normaaliin kunnallisasioiden etenemisvauhtiin.

Menetelmä tuotti runsaasti aloitteita: yhdessä koulussa niitä saattoi olla 100. Oppilaskunta kävi aloitteet läpi ja jakoi ne pitkän ja lyhyen aikavälin koreihin sekä kaupungin toimialaan kuulumattomiin. Pidemmän aikavälin aloitteet, joita on tavallisesti 70–80 %, lähetettiin hallintokuntiin huomioon otettavaksi. Vuonna 1992 nämä jakoutuivat 65 % tekniselle sektorille, 25 % kulttuuritoimeen, alle 10 % koulutoimeen, joitakin terveystoimeen ja sosiaalitoimeen ei yhtään. Vuonna 1993 tekninen toimi korvamerkitsi miljoona kruunua lasten aloitteisiin. Rehtorien tehtävä oli toimittaa kaupungin toimivaltaan kuulumattomat ehdotukset asianomaisille tahoille. Rutiinien kehittämistä tällaisten aloitteiden jatkotoimien ja seurannan järjestämiseen selvitettiin.

Oppilaskunnat valitsivat lyhyen aikavälin aloitteista 5–10 tärkeintä, jotka lähetettiin kaupungintalokokoukseen. Ensimmäinen tällainen lasten kokous järjestettiin toukokuussa 1992. Ajatuksena oli samalla tehdä kaupungintaloa tutuksi Tanskan Jellingin malliin, jossa kunnan toimistot oli avattu yleisölle. Edustajat kokoukseen valittiin koulujen 5.- ja 8.-luokkalaisia, koska he jatkavat koulunkäyntiä samassa

¹⁵⁰ Lakimuutos 1994 toi Lillestølin (2000, 36) mukaan koulut osaksi kunnan toimintaa lisäten paikallista ohjausta, vanhempien vaikutusvaltaa sekä oppilaiden osallistumista kouluyhteisössä.

¹⁵¹ Vuonna 2002 määräraha oli 185 000 kruunua. (Ødegård 2007, 293)

koulussa vielä seuraavana vuonna. Kaupungintalokokouksessa toimittiin seuraavasti. Edustajat jakaantuivat ryhmiin koulupiireittäin ja perehtyivät niissä toistensa aloitteisiin. Kaupunginvaltuuston puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja sekä lautakuntien puheenjohtajat toimivat koululaisryhmien sihteereinä, hallintokuntien johtajat ja muut virkamiehet olivat paikalla vastaamassa kysymyksiin. Näille oli järjestetty etukäteen valmisteleva kokous, jossa käytiin ehdotukset sekä aikuisten rooli tilaisuudessa. Lapset esittelivät ryhmittäin ehdotukset lehdistölle. Prosessi huipentui täysistuntoon, jossa tehtiin rahoituspäätökset valtuuston puheenjohtajan johtaessa äänestystä. Määrärahat olivat koulujen käytettävissä jo viikon kuluessa ja hankkeiden toteutus alkoi heti. Vuonna 1994 ohjelmaan lisättiin koulukohtainen pienten hankkeiden määräraha suoraan koulujen haettavaksi ja niinikään lasten päätettäväksi.

Lillestølin mukaan oppilaskuntatoiminnasta kiinnostuneiden osuus Porsgrunnin kouluissa kasvoi merkittävästi vuosina 1992–1997. Ohjelma tavoitti ennako-odotusten vastaisesti myös vähemmän aktiivisia lapsia ja nuoria: jotkut heistä kertoivat haastatteluissa saaneensa osallistumisesta lisää itsetuntoa. Aktiivisuus heijastui myös edustukselliseen demokratiaan. Puolueisiin perustettiin paikallisia nuoris-osastoja. Vuonna 1995 neljä ja vuonna 1999 viisi alle 20-vuotiaasta nuorta valittiin kaupunginvaltuustoon ja yksi heistä kaupunginhallitukseen saakka. Lillestøl mainitsee myös nuorisoneuvoston nuorentumisen – aiemmin sen jäsenet olivat olleet 40–50-vuotiaita järjestöjen edustajia.

Norjalaisen sosiologin Guro Ødegårdin mukaan Porsgrunnin malli toimi ”demokratian kouluna” siihen osallistuneille nuorille. Sitä pidettiin esimerkkitapauksena nuorten osallistamisessa (involving) julkiseen päätöksentekoon ja Ødegårdin mukaan se sai Euroopan Neuvoston parhaan käytännön palkinnon vuonna 2000. Kehitys kuitenkin näyttää pysähtyneen, sillä vuonna 2002 tehdyn kyselytutkimuksen mukaan malli ei enää lisännyt nuorten kiinnostusta politiikkaan tai suoraa vaikutusvaltaa: esimerkiksi nuorisoneuvosto jäi vain neuvoa-antavaksi elimeksi. Toisaalta Ødegård huomauttaa, että vuonna 2005 Porsgrunnissa ensimmäisenä kuntana Norjassa päätettiin laskea äänestysikäraja kunnallisvaaleissa 16 vuoteen. Hän kysyykin, oliko tämä lopulta merkki nuorten halusta osallistua vai päättäjien halusta osallistaa heitä.¹⁵²

Porsgrunnin malli näyttää olleen laajalti esillä myös Suomessa vuosituhaten vaiheessa. Vuonna 1997 käynnistetty valtakunnallinen osallisuushanke esitteli sitä julkaisuissa ja seminaareissa. Anu Gretschelin mukaan Kjell Lillestøl myös vieraili Suomessa useita kertoja. Osallisuushankkeen Ulla-Maija Laiho puolestaan järjesti keväällä 1999 opintomatkan Osloon ja Porsgrunniin. Matkalle osallistui 35 henkilöä sisäasiainministeriöstä, Kuntaliitosta ja kymmenestä kunnasta, mukana myös Helsinki.¹⁵³

¹⁵² Ødegård 2007, 276, 292

¹⁵³ Laiho 2000a, 44; Gretschel 2002, 74

6. Olosuhteet Suomessa

Suomessa osallistumisoikeudet nauttivat nyt laajaa lain turvaa. Yksilön osallistumisoikeus yhteiskunnan ja oman elinympäristönsä kehittämiseen on määritelty perustuslaissa (2 §) – samoin kuin julkisen vallan velvoite edistää yksilön osallistumismahdollisuuksia yhteiskunnalliseen toimintaan ja häntä itseään koskevaan päätöksentekoon (14 §) ja erikseen elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon (20 §). Myös kuntalaisen osallistumisoikeudet pohjaavat perustuslakiin (121 §), jonka mukaan kuntien hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Osallistumisoikeutta ja siihen liittyviä menettelyitä täsmennetään kuntalaissa (20–29 §) sekä monissa muissa laeissa, kuten hallintolaissa, maankäyttö- ja rakennuslaissa, laissa ympäristövaikutusten arviointimenettelystä, perusopetuslaissa, nuorisolaissa ja lukuisissa sosiaali- ja terveysalan laeissa, kuten lastensuojelulaissa, sosiaalihuoltolaissa ja laissa iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista.¹⁵⁴

Erityisesti kuntalaisten aloiteoikeus on varsin vanhaa perua: siitä säädettiin ensi kerran vuoden 1976 kunnallislaisissa ja Salmikankaan mukaan oikeuden oli katsottu olleen olemassa jo aiemminkin. Piipposen ja Pekola-Sjöblomin mukaan Euroopan komissio on jopa kutsunut kuntalaisten aloiteoikeutta suomalaiseksi innovaatioksi. Vuoden 1976 kunnallislakia valmistellut kunnallishallintokomitea piti asukkaiden vaikuttamisen painottamista itseisarvona siitä huolimatta, että sen konkreettista hyötyä suhteessa asioiden valmistelun työmäärään pidettiin vähäisenä. Muissa Pohjoismaissa sen sijaan ei oltu aloiteoikeuden suhteen yhtä edistyksellisiä. Piipposen ja Pekola-Sjöblomin mukaan Ruotsissa pitkään käydyin keskustelun jälkeen kunnat ovat voineet ottaa aloiteoikeuden käyttöön vasta vuonna 2002 ja Norjassa 2003. Tanskassa kuntalaiset voivat tehdä aloitteita valtuuston jäsenten kautta. Islantilaiset taas voivat tehdä aloitteen kuntalaiskokouksen koolle kutsumisesta tai kansanäänestyksestä.¹⁵⁵

Nykyisiä osallistumisoikeuksia ja niiden vakiintuneita muotoja edeltävältä ajalta voidaan kunnallisen kansalaisvaikuttamisen kehityksen virstanpylväänä maassamme pitää Puu-Käpylän suojelua vuonna 1969. Koko vuosikymmenen kestänyttä kaavoituskiistaa on väitöskirjassaan kulttuuriympäristökontekstissa tutkinut Aura Kivilaakso, jonka mukaan Puu-Käpylä oli ensimmäinen kansanliikkeen seurauksena ja asiantuntijavaikuttamisen tuella suojeltu asuinalue Suomessa. Samaan vaiheeseen liittyvät Hotelli Kämpin purkamisesta käyty kiista sekä kaupungintalon saneeraus. Kivilaakso kiinnittää huomiota siihen, että vuoden 1958 rakennuslaki oli siirtänyt kaupunkikuvan suojeluvastuun asemakaavoja laativille kaupungeille.¹⁵⁶ Näin myös *suojelupäätökseen vaikuttaminen* oli siirretty kaupungin tasolle. Itse osallistumisoikeuden lisäksi on siis kysymys vallan keskittämisestä ja hajauttamisesta, sillä se määrittää osallistumisen foorumit ja reunaehdot. Ratkaisevaa on, missä ja miten palveluista päätetään. Eräs haastateltavani kuvaa tilannetta näin:

Jos meillä nyt kysytään kadun kansalaiselta että kenen vastuulla on palvelu X, niin suurimmas osas, veikkaan, vastaus on, et kunta hoitaa, ja sit se ei olekaan kunta vaan se on kuntayhtymä tai se on kunnan niin kun yhtiötetty palvelu tai jotain muuta. Valtiokin joo, kyllä ihmiset tietää et poliisi on valtion toimintaa, mut että ennen sekin, järjestyspoliisi oli kunnallinen palvelu. Ja miten se toimivallan muutos heijastuu siihen ihmisten tietosuuteen palveluista ja toisaalta siihen mahdollisuuteen osallistua, voi miettiä.

¹⁵⁴ Perustuslaki 2000; Kuntalaki 2015; VNS 3/2002, 6; YM 2007, 8; Rouvinen-Wilenius 2012, 8; Sihvo et al. 2018, 13–14; THL 2020

¹⁵⁵ Piipponen & Pekola-Sjöblom 2019, 9; Salmikangas 1998, 18

¹⁵⁶ Kivilaakso 2017, 55–57, 74–76

6.1 Vallan keskittäminen ja hajauttaminen

Vallan keskittyminen ei ole vierasta Suomenkaan lähihistoriassa. Eduskuntatutkija Mari K. Niemi sekä valtio-opin professorit Guy-Erik Isaksson, Lauri Karvonen, Tapio Raunio, Heikki Paloheimo ja Ilkka Ruostesaari ovat kuvanneet maamme poliittisen järjestelmän muutosta presidenttivetoisesta kohti Pohjoismaille tyypillistä parlamentarismia. Etenkin Urho Kekkosen yli neljännesvuosisadan kestäneen presidenttikauden jälkeen alkoi 1980-luvulla kehitys, joka kulminoitui vuoden 2000 perustuslakiin muuttaen olennaisesti maamme poliittista kulttuuria ja vallankäyttöä. Kekkonen esimerkiksi hajotti eduskunnan kolmesti – hänen jälkeensä tätä ei ole tapahtunut kertaakaan. Siinä missä Kekkonen pystyi nimittämään ja erottamaan maan hallituksen mielensä mukaan, nykyään hallituksen muodostavat eduskuntapuolueet keskenään neuvotellen. Tällä vuosituhannella tasavallan presidentin valtaoikeuksia on edelleen karsittu mm. korkeimpien virkamiesten nimittämisvaltaa supistamalla.¹⁵⁷

Valtiollisen vallan ohella keskittämisen kohteena oli kuntien itsehallinto. Julkisjohtamisen 1980-luvun reformia tutkineen Ville Yliaskan mukaan Kekkonen väitöskirjassaan vuonna 1936 tuli siihen tulokseen, että myös kuntien valta oli valtiosta johdettua. Sittemmin 1960-luvulla presidenttinä Kekkonen jopa ehdotti kuntien verotusoikeuden poistoa! Yliaskan siteeraaman historian professorin Hannu Soikkasen mukaan kuntien ollessa Kekkosen mielestä lähinnä valtion määräämien palvelujen tuottajia valtion tuli jakaa rahat tasaisesti kuntien kesken, jotta palvelutaso pysyisi tasaisena.¹⁵⁸

Hyvinvointiyhteiskunnan rakentaminen jatkui Kekkosen jälkeen saman keskitetyn vallan avulla. Huippuaikoina vuonna 1984 valtio määräsi kuntien lakisääteisistä tehtävistä ja kustannuksista jo yli 80 prosenttia. Näiden tavoitteenasettelu, normitus, tosiasiallinen päätöksenteko, valvonta ja sanktiointi tapahtuivat valtion keskusvirastoissa, joiden koko oli samalla moninkertaistunut. Yliaskan siteeraaman Suomen Kaupunkiliiton toimitusjohtajan Jussi-Pekka Alasen mukaan eduskunnan säätämien sosiaali-, terveys- ja sivistysalan uudistusten myötä kuntien henkilöstöstä 70 prosenttia työskenteli näillä aloilla.¹⁵⁹ Eräs haastateltavani muistelee näin:

[P]uhuttiin aina niinku lakisääteisistä palveluista ja kunnan erityisestä toimivallasta ja kunnan yleisestä toimivallasta. Nykyään kukaan ei siitä puhu. Mut sitä ennen, ennen 90-lukua oli hirveen tarkkaa tää erityinen eli oli niinkun tavallaan valtionhallinnon jatke kun teki lakisääteisiä palveluja ja siin ei ollu mitään harkintavaltaa niissä.

Yliaskan siteeraaman oikeustieteen professorin Veli Merikosken mukaan valtio ikään kuin osti valtionavulla oikeuden valvoa kuntia. Omalta osaltaan tilannetta kuvaa valtionosuuksien suhde Helsingin kaupungin menoihin. Tämän esittää kuviona Heikki Helin teoksessa Helsingin kaupungin historia vuodesta 1945. Valtionosuuksien kasvu kiihtyi entisestään 1980-luvulla. Nousu-ura kesti puoli vuosisataa katketakseen 1990-luvun laman jälkiseurauksiin.¹⁶⁰ Nykyään valtionosuudet ovat noin 5 %:n luokkaa kaupungin toimintamenoista ilman investointeja.¹⁶¹

Myös kunnallisoikeuden professori Aimo Ryytänen on tutkinut kuntien ja valtion suhteen muutosta. Kun 1970-luvulla kuntien toiminnan yhdenmukaista sääntelyä lisättiin samalla kasvattaen valtiono-

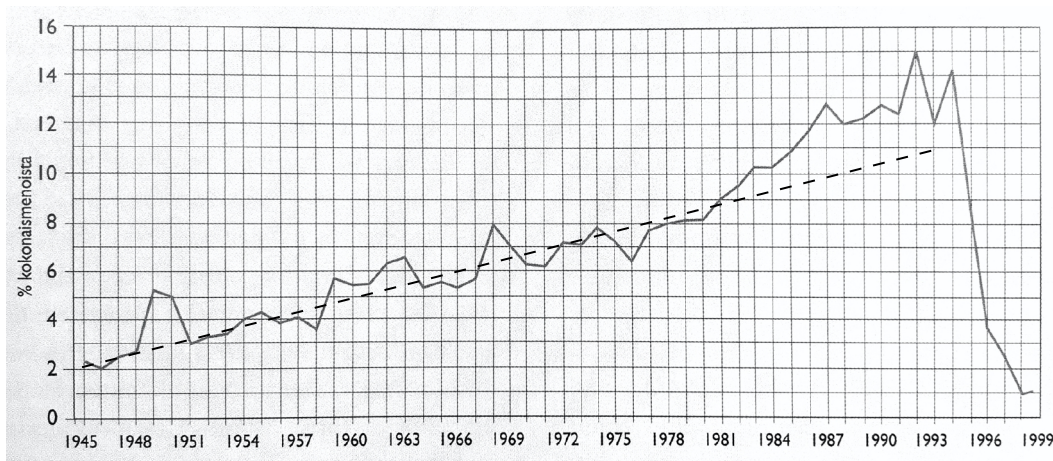
¹⁵⁷ Niemi et al. 2017, 8, 21, 25, 231, 242; Isaksson 2017, 111, Karvonen 2017, 72–74; Paloheimo 2017, 128

¹⁵⁸ Yliaska 2010, 363

¹⁵⁹ Yliaska 2010, 362–363, 371

¹⁶⁰ Helin 2002, 598

¹⁶¹ Helsingin kaupunki 2019, 20



Kuva: Helsingin saamat valtionosuudet prosentteina kaupungin budjetin kokonaismenoista 1945–1999 (Helin 2002, 598). Lisätty vuosien 1945–1981 trendiä osoittava katkoviiva.

suuksia niiden rahoittamisessa, tuli 1980-luvun lopulla hetkeksi vallalle sääntelyn purkaminen.¹⁶² Eräs haastateltavani muistelee suunnittelun vapautumista:

Just 80-luvullahan oli tätä, et tehtiin tiukat taloussuunnitelmat, olikse viidelle seuraavalle vuodelle ja näin, ja oli tarkat suunnittelujärjestelmät. – 80-luvun lopulla tuli vapaakuntakokeilu, se oli yks semmonen iso juttu, siitä että kunnat voiki tehdä ihan mitä ne haluaa – ja sit ei kuitenkaan voinu koska valtio ei sitte malttanukaan antaa sitä toimivaltaa.

Lähidemokratian ihanne ja hallinnon hajauttaminen elivät toiveissa läpi vuosikymmenten. Yliaska toteaa, että valtioneuvosto antoi jo vuonna 1960 päätöksen subsidiariteettiperiaatteesta, jonka mukaan yksittäistä henkilöä tai yhteisöä koskevien päätösten päätösvalta pitäisi olla alimmalla mahdollisella viranomaisella. Vuonna 1970 puolestaan asetettiin *valtiosääntökomitea*, jonka tehtävänä oli kansanvallan kehittäminen. Vuonna 1982 Sorsan III hallitus korosti desentralisaatiota keinona palvelujen oikeaan kohdentamiseen sekä julkisen sektorin palveluhenkisyys, tuottavuuden ja tehokkuuden kasvattamiseen. Vuonna 1984 Sorsan IV hallitus asetti *hallinnon hajauttamiskomitean*, jonka tavoitteena oli hierarkiatasojen vähentäminen ja tehtävien siirtäminen kunnallishallintoon.

Kuitenkin Yliaskan mukaan desentralisaatio tarkoitti vuoteen 1993 saakka käytännössä vallan siirtämistä valtion keskusvirastoista ministeriöihin, jotka ohjasivat kuntiin siirrettyjen tehtävien toteuttamista. Desentralisaatio oli todellisuudessa retoriikkaa, joka liittyi valtion instituutioita hallitsevien pääpuolueiden väliseen valtataisteluun. Valtiontalouden tarkastusvirasto teki Yliaskan mukaan hallinnonuudistuksista vuonna 1994 raportin, jossa todettiin, etteivät uudistukset olleet keventäneet keskuhallintoa, eikä päätösvaltaa oltu lainkaan delegoitu alaspäin.¹⁶³

Vaikka vanhat valtarakenteet pitivät edelleen pintansa, Salmikangas näkee, että 1980-luvun alussa alkanut julkisen hallinnon uudelleenarviointi muutti vähitellen kansalaisen asemaa suhteessa hallintoon. Hallintoalamaisesta tuli julkisten palveluiden käyttäjä, jonka mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan sekä vaikuttaa itseään ja elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon tuli edistää.

¹⁶² Ryyänen 2009, 9, 73

¹⁶³ Yliaska 2010, 364–369

Salmikangas on tarkastellut keskeisimpien osallistumista ja vaikuttamista pohtineiden työryhmien, toimikuntien ja komiteoiden ehdotuksia. Jo mainitun hallinnon hajauttamistoimikunnan lisäksi näitä olivat *osallistumistoimikunta, normitoimikunta, lähidemokratiatoimikunta, väliportaanhallintokomitea, kuntien itsehallintokomitea, kunnallinen kansanäänestystoimikunta, sosiaalihuollon kehittämistyöryhmä, keskushallinnon norminantotyöryhmä, vapaakuntatyöryhmä, perusoikeuskomitea* sekä *kunnalliskomitea*. Mittavan mietintötuotannon myötä uusia ajatuksia päätyi mm. rakennuslainsäädäntöön, lakiin vuokratulojen yhteishallinnosta, hallintomenettelylakiin, kunnallislakiin sekä hallitusmuotoon.¹⁶⁴

Lakien säätäminen ei vielä muuttanut toimintakulttuuria. Helsingin kaupungin yhteissuunnittelustudion selvityksessä vuonna 1992 todettiin, että laissa oli siihen mennessä säädetty kunnan jäsenten tiedonsaantioikeudesta, aloiteoikeudesta ja muutoksenhakekeinoista – sen sijaan ongelmat kuntalaisten osallistumisessa ja vaikuttamisessa esiintyivät lakien käytäntöön soveltamisen puolella.¹⁶⁵

Salmikangas on arvioinut, että vasta 1990-luvun lama antoi pontta koko osallisuusajattelulle. Sen seurauksena kiristyneeseen kuntatalouteen haettiin ratkaisua muun muassa yhteistyöstä kolmannen sektorin kanssa. Toisaalta kunnallisvaalien alenevat äänestysprosentit herättivät Ulla-Maija Laihon mukaan kehittämään suoran osallistumisen muotoja edustukselliseen päätöksentekoon vaikuttamisen ohella. Aluksi niissä korostettiin lasten ja nuorten roolia, heillähän ei ole äänioikeutta.¹⁶⁶

Salmikankaan mukaan erityisesti kunnallislaki 1995 merkitsi kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksien laajentamista edustuksellisen demokratian ohella suoraan demokratiaan. Keinoja tässä olivat aloiteoikeuden vahvistaminen, kunnanosavaltuusto ja kansanäänestys sekä kunnan velvollisuus tiedottamiseen jo asioiden valmisteluvaiheessa. Samoin vuoden 1994 laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä lisäsi kuntalaisten tiedonsaanti- ja osallistumismahdollisuuksia. Nämä laajensivat kuntalaisten osallistumisoikeuksia, jotka olivat rajoittuneet lähinnä päätöksentekoketjun alkuun ja loppuun: aloitteentekoon sekä muutoksenhakuun eli valittamiseen.¹⁶⁷

Kaavoituksen ja maankäytön osalta nykyinen lainsäädäntö juontaa juurensa ympäristöministeriön mukaan aina osallistumistoimikunnan ehdotuksiin vuodelta 1981, jolloin hahmoteltiin avoimen ja osallistuvan kaavoituksen periaatteet. Vuoden 1999 maankäyttö- ja rakennuslaki lisäsi kuntien päätösvaltaa poistamalla asemakaavojen alistamisvelvollisuuden valtiolle. Samalla vuorovaikutusta lisättiin kaavaprosessiin ja parannettiin kuntalaisten tiedonsaantia velvoittamalla kunta tiedottamaan kaavoituksen alkamisesta.¹⁶⁸ Lain voimaantulon jälkeen tehtyjen osittaisten lakimuutosten myötä kuntien valta alueidenkäytön ja rakentamisen ohjauksessa on nyt suurempi kuin koskaan, kirjoitti ympäristöministeriön erityisasiantuntija Lauri Jääskeläinen äskettäin Arkkitehti-lehdessä.¹⁶⁹

Samassa yhteydessä Jääskeläinen totesi, ettei nykyistä lakia valmisteltaessa vielä voitu nähdä uuden vuosituhannen kaupungistumisen aallon myötä kasvavaa täydennysrakentamisen mittakaavaa eikä digitalisaation ja sosiaalisen median vaikutusta. Nämä ovatkin tuottaneet yhä uusia paineita maankäyttöön ja rakentamiseen liittyvään vuorovaikutukseen. Eräs haastateltavani kuvailee tilannetta näin:

[Vuorovaikutuksen] tarve on lisääntynyt ja sitten kun kaupunki rakentuu todella julmetulla tahdilla, ja ei me voida laittaa ovii kiinni, ni tota ja jotenki on tultu kaupunkisuunnittelussa tietynlaiseen risteyskohtaan. Et et

¹⁶⁴ Salmikangas 1998, 5–16

¹⁶⁵ Yhteissuunnittelustudio 1992, 6

¹⁶⁶ Salmikangas 2020; Laiho 2020

¹⁶⁷ Salmikangas 1998, 5–16

¹⁶⁸ YM 2007, 7–8

¹⁶⁹ Jääskeläinen 2020, 14

tota kaupungin on kasvettava ja mitä pitää tehdä. – [I]hmiset kokee niinku mä sanoin, et heitä ei kuulla. Vaiks on kyse siitä et pitää löytää niinku joku kompromissi, pienemmän pahan ratkaisu.

6.2 Osallistumismenetelmiä kehitetään

Osallistumisoikeuksien toteuttamiseksi on vuosikymmenten varrella toteutettu kehittämishankkeita, joista osallistuvan budjetoinnin kannalta erityisen mielenkiintoisiksi osoittautuvat Sofy-projekti, vapaa-kuntakokeilu ja valtakunnallinen osallisuushanke, joissa kehitettiin alueellisen yhteissuunnittelun ja alueellisen osallisuuden muotoja. Tarkastelen niitä tässä lyhyesti.

Sofy-projekti ja yhteissuunnittelu

Valtakunnallinen Sofy-projekti toi Wallinin mukaan asuinalueiden kehittämiseen uudenlaisia asukasyhteistyön ja poikkihallinnollisen alueryhmytyön keinoja. Taustalla oli kokemus 1960- ja 1970-luvun aluerakentamisesta, jonka tuloksena syntyneet lähiöt eivät olleetkaan tuottaneet toivotunlaista ihanteellista asuinympäristöä. Projektissa ilmenikin Leskisen ja Turtiaisen mukaan selkeästi ylhäältä annetun suunnittelun kritiikki.¹⁷⁰

Projekti ”yhteistyömallien kehittämiseksi sosiaalisten ja fyysisten näkökohtien yhteensovittamiseksi asuinalueiden suunnittelussa ja kehittämisessä” oli jo lähtökohtaisesti poikkihallinnollinen: se käynnistettiin vuonna 1982 sisäasiainministeriön, opetusministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön, asuntohallituksen, lääkintöhallituksen, sosiaalihuollituksen, Suomen Kaupunkiliiton ja Suomen Kunnallisliiton rahoituksella. Myöhemmin mukaan tuli myös ympäristöministeriö, joka perustettiin 1983. Tutkimustyön ja kenttäkokeilut suoritti Teknillisen korkeakoulun Yhdyskuntasuunnittelun jatkokoulutuskeskus. Projekti keskittyi asuinaluekohtaisen yhteissuunnittelun metodien kehittämiseen kokeilupaikkakunnilla, jotka vaihtuivat projektin edetessä. Leskinen ja Turtiainen arvioivat sen toteutusta tuoreeltaan vuonna 1988 Yhteiskuntasuunnittelu-lehdessä¹⁷¹. Heidän mukaansa Sofy-projekti tarjosi asukkaille ensimmäistä kertaa mahdollisuuden kiinteään ja jatkuvaan vuorovaikutukseen luottamushenkilöiden sekä viranhaltijoiden kanssa.¹⁷²

Sofy-projekti ilmoitti tavoitteikseen edistää hallintokuntien välistä yhteistyötä kunnan hallinnossa, kehittää kansalaislähtöistä hallintoa ja etsiä suuntaviivoja alueellistamiselle. Lähtökohdaksi asetettiin tieto asukkaiden objektiivisista ja subjektiivisista elinoloista. Ihanteena oli ”neljännen tason osallistuminen” eli yhteissuunnittelu, jossa suunnittelijoiden, päättäjien ja eri intressiryhmien yhteistyö on kiinteää ja jota luonnehtivat asukkaiden arvoista, tarpeista ja arkielämän tilanteista lähteminen sekä asukkaiden todellinen osallistuminen.¹⁷³ Tämä samalla toteuttaa luvussa 4 esittämässäni koostetaulukossa kehittelytavan intensiivisimmän asteen.

Sofyn yhteistyömallit perustuivat edustuksellisiin työryhmiin. Asukastyöryhmät keräsivät tietoja asuinalueensa puutteista ja etsivät niihin ratkaisuja käyttäen kokeilumielessä monia tiedonkeruumenetelmiä, kuten avoimia ja teemahaastatteluita sekä survey-tyyppisiä kyselyitä. Tietoa ja mielipiteitä kerättiin asukasorganisaatioista kuten asukasyhdistyksistä, talotoimikunnista, kylätoimikunnista ja alue-neuvostoista sekä erilaisissa tapahtumissa kuten asukaskokouksissa ja juhlissa. Aineistona käytettiin myös lasten ja nuorten kirjoittamia kouluaineita sekä piirroksia. Suunnitteluprosessia johti ja sen ete-

¹⁷⁰ Wallin 2017; Leskinen & Turtiainen 1988, 11

¹⁷¹ Nykyään nimeltään Yhdyskuntasuunnittelu-lehti

¹⁷² Leskinen & Turtiainen 1988, 10

¹⁷³ *ibid.*, 11

nemisestä vastasi yhteissuunnitteluryhmä kooltaan 8–16 henkeä. Tähän nimettiin edustajat asukastyöryhmistä poliittista tasapuolisuutta noudattaen sekä kunnan eri sektorien viranhaltijoita, luottamushenkilöitä ja muiden intressitahojen edustajia. Yhteissuunnitteluryhmän tärkein tehtävä oli asuinalueen kehittämissuunnitelman laadinta yhdistämällä asukastietoon ammattikäytännöistä nousevaa tietoa sekä jalostamalla nämä konkreettisiksi toteuttamiskelpoisiksi hankkeiksi. Suunnitelma jaettiin asukasorganisaatioille ja alueen asukkaille ”työkirjana” kommentoitavaksi ennen asian päätöksentekoon viemistä. Kunnan hallinnossa toimiva seurantaryhmä varmisti yhteissuunnittelun edellyttämän ”työrauhan” ja päätti tulosten soveltamisesta.¹⁷⁴

Kymmenen vuotta toiminutta projektia kritisoitiin erityisesti yhteissuunnitteluprosessin massiivisuudesta ja hitaudesta. Lukuisat kokoukset, joista osa piti järjestää iltaisin, lisäsivät kuntien viranhaltijoiden työtaakkaa. Toisaalta eräällä kokeilupaikkakunnalla kokoukset järjestettiin aina klo 14–16.30, millä taas oli kielteinen vaikutus asukkaiden osallistumismahdollisuuksiin.¹⁷⁵

Leskinen ja Turtiainen arvioivat myös Sofy-projektin yhteiskunnallista valtakäsitystä. Se ei edustanut asukasjohtoista vastasuunnittelua, vaan kehittämisen haluttiin perustuvan kaikkien asuinalueeseen vaikuttavien intressiryhmien näkökulmien tuomiseen mukaan tasapuolisina. Menetelmä ei kuitenkaan taannut kompromissien löytämistä näiden kesken. Sofy-projektin luottamus hyvän keskustelukulttuurin ”pelisääntöjen” riittävyyteen ”väärän” vallankäytön muotojen eliminoimiseksi muistuttaa Habermasin kommunikatiivisen rationaalisuuden ajatusta. Tämä on Leskisen ja Turtiaisen mukaan naiivi valtakäsitys, sillä *osa kommunikaatiohäiriöistä on luonteeltaan systeemisiä*. He esittävät, että sellaisten esille tuomiseksi keskustelun puitteissa olisi pystyttävä analysoimaan suunnitteluprosessin eri vaiheissa ilmenevää rakenteellista ja institutionaalista valtaa.¹⁷⁶

Vapaakuntakokeilu ja aluelautakunnat

Vuosina 1989–1996 toteutettiin vapaakuntakokeilu, johon osallistui 300 kuntaa. Näiden sallittiin kokeilun nimen mukaisesti järjestää hallintoaan säännöksistä poiketen. Tavoitteina olivat kuntien itsehallinnon vahvistaminen, hallinnon kehittäminen, palvelutuotannon tehostaminen sekä kansanvaltaisen päätöksenteon ja kuntalaisten osallistumismahdollisuuksien lisääminen. Vastaavat kokeilut oli tehty Ruotsissa 1984, Tanskassa 1985 ja Norjassa 1987 alkaen.¹⁷⁷ Esittelen tässä kolme esimerkkiä vapaakuntakokeilun hankkeista.

Jyväskylässä tehtiin vapaakuntakokeilun yhteydessä vuonna 1993 poikkeuksellisen painokas ratkaisu alueellisen kuntalaisosallistumisen järjestämisessä, kun kuntaliitoksessa kaupunkiin liittyneeseen Säynätsaloon perustettiin kaupunginosavaltuusto. Sillä oli käytettävissään 10 % säynätsalolaisten verokertymästä eli noin 3 miljoonaa markkaa vuodessa. Tarkoituksena oli päättää asioista lähellä asukkaita ja kehittää aluetta yli hallintorajojen. Kaupunginosavaltuuston 11 jäsentä valittiin kunnallisvaalien yhteydessä, mutta äänestysvilkkaus jäi matalaksi. Liitossopimuksen viisivuotisen siirtymäkauden umpeuduttua määrärahat siirtyivät päätettäväksi kaupungin talousarvion yhteydessä ja ne vähenivät nopeasti. Vuonna 1999 käytettävissä oli enää 500 000 mk. Vähäisten vaikutusmahdollisuuksien takia kaupunginosavaltuusto itse esitti itse muutosta kaupunginosalautakunnaksi, mikä toteutuikin vuonna 2001. Toiminta päättyi seuraavan kuntaliitoksen yhteydessä 2008.¹⁷⁸

¹⁷⁴ Leskinen & Turtiainen 1988; Kokkonen et al. 2009, 15–16 (Pertti Vuorelan et al. 1994 mukaan)

¹⁷⁵ Kokkonen et al. 2009, 17; Leskinen & Turtiainen 1988, 15

¹⁷⁶ Leskinen & Turtiainen 1988: 16–17

¹⁷⁷ KM 1993:33, 109; Salmikangas 1998, 40

¹⁷⁸ Metsälä & Leinamo 2013: 18–19

Rovaniemen pitkäikäinen aluelautakuntamalli on mainittu Kuntaliiton julkaisuissa varhaisena esimerkkinä osallistuvasta budjetoinnista.¹⁷⁹ Kyseessä oli kuitenkin selkeästi kuntalain tarkoittama toimielin. Laihon et al. mukaan ensimmäinen kuudesta aluelautakunnasta perustettiin Yläkemijoelle kokeilu- luontoisesti vuonna 1993 ja vakinaistettiin 1997 osaksi kunnan luottamushenkilöorganisaatiota. Kunnanvaltuusto nimesi lautakunnan jäsenet kylätoimikuntien esityksen mukaisesti. Yläkemijoen aluelautakunta vastasi yhdeksän kylän 1 400 asukkaan sosiaali- ja terveyspalveluista sekä koulutoimesta. Sen budjetti esimerkiksi vuodelle 2000 oli noin 8 miljoonaa markkaa.¹⁸⁰ Vuonna 2018 Rovaniemellä suunniteltiin osallistuvan budjetoinnin kokeilemista mm. aluelautakunnissa.¹⁸¹ Vuoden 2020 organisaatiouudistuksessa aluelautakunnat korvattiin elinvoimalautakunnan alaisuudessa toimivalla kylien kehittämisjaostolla. Tämä päättää kaupunginvaltuuston myöntämien määrärahojen sekä Rovaniemen kylien kehittämissäätiön määrärahojen kohdentamisesta ja käyttämisestä.¹⁸²

Monissa kunnissa otettiin vapaakuntakokeilun myötä käyttöön erilaisia aluetoimikuntamalleja. Vantaan kaupunki perusti alueelliset kehittämistoimikunnat vuonna 1991. Näiden jäsenet olivat järjestöjen ehdottamia ja kaupunginhallituksen nimittämiä. Sittemmin vuonna 2001 valtakunnallisen osallisuushankkeen yhteydessä kehittämistoimikunnat muutettiin aluetoimikunniksi, joiden jäsenet valitsi kaupunginvaltuusto poliittisin perustein neljäksi vuodeksi kerrallaan. Aluetoimikuntien avuksi palkattiin kolme aluekoordinaattoria, vuodesta 2008 alkaen kuusi. Aluetoimikunnilla oli päätösvalta alueellisen kehittämisrahan käyttämisestä, suuruudeltaan noin 1 eur/asukas, esimerkiksi vuonna 2011 yhteensä 165 000 euroa. Pihlajan ja Sandbergin mukaan aluetoimikuntien yhteys kaupungin muuhun organisaatioon jäi reaktiiviseksi ja sen vuoksi vaikuttavuus heikoksi.¹⁸³ Aluetoimikunnat lukuun ottamatta ruotsinkielistä toimikuntaa (Svenska kommittén) muutettiin takaisin kevyemmän mandaatin kehittämistoimikunniksi vuonna 2017.¹⁸⁴

Vapaakuntakokeiluun osallistuneet kunnat tekivät hallinnon uudistusten lisäksi lukuisia poikkeamishakemuksia eri toimialoja koskevaan sääntelyyn omalla kohdallaan. Esimerkiksi heti ensimmäisenä vuonna 36 vapaakuntaa pyysi oikeutta poiketa yli sadasta säännöksestä peruskoulu- ja lukiolainsäädännössä. Kuntien esitykset johtivat moniin lainsäädäntömuutoksiin.¹⁸⁵ Lopulta valtiosuusjärjestelmän uudistus 1993 ja kuntalaki 1995 toivat joustavamman sääntelyn normaaliksi käytännöksi.¹⁸⁶

Myöhemmin valtakunnallisessa osallisuushankkeessa arvioitiin, että vapaakuntakokeilun myötä lautakuntien määrä kokeilukunnissa väheni huomattavasti, päätösvallan delegointi alaspäin vapautui ja aluevastuullisten viranomaisten määrää lisättiin. Käyttäjädemokratia palveluiden järjestämisessä sen sijaan ei lisääntynyt.¹⁸⁷

Valtakunnallinen osallisuushanke

Valtakunnallinen osallisuushanke toteutettiin kaksivaiheisena vuosina 1997–2002. Sen lähtökohtana olivat vuoden 1995 kuntalaki sekä Lipposen I hallituksen ohjelma, joissa painotettiin kansalaisten osal-

¹⁷⁹ Pihlaja 2017, 16; Ahonen & Rask 2019, 11

¹⁸⁰ Laiho et al. 2000, 84

¹⁸¹ Alikoski 2018, 11

¹⁸² Rovaniemen kaupunki 2020

¹⁸³ Pihlaja & Sandberg 2012, 100–108; Kettunen & Osenius 2002, 112

¹⁸⁴ Vantaan kaupunki 2020

¹⁸⁵ KM 1993:33, 109; Rynnänen 2009, 122

¹⁸⁶ Metsälä & Leinamo 2013, 18

¹⁸⁷ Salmikangas 1998, 40–43

listumis- ja vaikutusmahdollisuuksia.¹⁸⁸ Hankkeen arviointiraportin mukaan sen puitteissa toteutettiin kunnissa lukuisia osallisuusprojekteja alueellisen osallisuuden, lasten ja nuorten osallisuuden sekä palvelukanavien ja hallinnon toimintatapojen kehittämisen teemoilla. Osallistujakuntien strategioissa osallisuus nähtiin ensisijaisesti tiedonvaihdon ja vuorovaikutuksena kuntalaisten ja kunnan välillä. Helsingistä oli mukana kaksi projektia: opetusviraston ja nuorisoasiainkeskuksen yhteishanke Hesari Nuorten Ääni, josta jäljempänä, sekä Helsingin kaupunginosayhdistysten piirijärjestön Helka ry:n Kotikatu-projekti. Se kehitti matalan kynnyksen tietoyhteiskuntaa perustamalla internetiin kaupunginosakohtaisia laaja-alaisia tietoportaatteja yhteistyössä Teknillisen korkeakoulun kanssa. Tämän toivottiin edistävän asukkaiden kykyä *hahmottaa vaikutusmahdollisuutensa* lähiympäristössään ja kaupungin organisaatiossa sekä mahdollistavan epämuodollisen ja nopean *keskusteluyhteyden eri tahojen välillä*.¹⁸⁹ Projekti jatkaa edelleen elämäänsä Helkan kotisivutuen muodossa.¹⁹⁰

Valtakunnallisessa osallisuushankkeessa painottuivat suoran osallistumisen muodot kunnissa. Tähän kiinnitti huomiota myös eduskunnan hallintovaliokunta vastauksessaan valtioneuvoston selonteon osallisuushankkeen tuotoksista. Valiokunnan lausunto ottaa terävästi kantaa osallisuuden edistämisen tilaan vuonna 2002. Sen mukaan kuntien luottamushenkilöt ja viranhaltijat eivät olleet paneutuneet riittävästi suoran osallistumisen edistämiseen kuntalain suomien mahdollisuuksien puitteissa. Samalla valtuustot eivät olleet riittävän laaja-alaisesti eivätkä määrätietoisesti ottaneet huolehtiakseen kuntalaisten osallistumismahdollisuuksien lisäämisestä, vaikka lainsäädäntö siihen velvoittaakin. Toisaalta hallintovaliokunta totesi, että suoran osallistumisen hankkeen jatkoksi tarvittiin hanke myös edustuksellisen järjestelmän vetovoimaisuuden lisäämiseksi, mukaan lukien valtionhallinnon.¹⁹¹

6.3 Osallistuva budjetointi tulee tutuksi

Vaikka edellytykset osallistuvan budjetoinnin käyttöönottoon olivat olemassa ja tietoa maailmalla saatavilla, se ei jostain syystä levinnyt yksittäisiä akateemisia julkaisuja laajemmin Suomessa 2000-luvun ensimmäisellä vuosikymmenellä. Osallistuvaa budjetointia ei esimerkiksi mainita suomalaisen kansalaisvaikuttamisen tutkimuksen bibliografiassa, jonka kokosi vuonna 2004 Yhteiskuntatieteellinen tietokirjasto dosentti Sami Borgin johdolla Vanhasen hallituksen käynnistämän kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman tietopohjaksi.¹⁹² Eräs haastateltavani kuvaa tilannetta näin:

[NN]Sehän mikä tietenkin Suomessa on hidastuttanu sitä niinkö tavallaan jo muutamia vuosia vanhan välineen käyttöönottoa on se, että meillä demokratiakeskustelu on aika pitkälle ollu sitä valtuuston valtaa. Että valtuustolla on niin keskeinen rooli ja sitte toisaalta kunnilla on Suomessa niin paljon valtaa tässä järjestelmässä. Että se on ehkä pikkusen hidastuttanu sitä. – – Ja tavallaahan meidän vanha kuntalakihan mahdollisti sen, mutta sitä ei ollu tavallaan vielä kirjoitettu auki sillä tavalla niinkö se nykyisessä lainsäädännössä on, että siellä on selkeästi se kohta, että voidaan edistää sitä kansalaisten vaikuttamista näihin talouden kysymyksiin. Että senhän voi tulkita osallistavaksi budjetoinniksi, vaikka sitä ei oo auki kirjoitettu siinä.

Ritva Pihlaja ja Siv Sandberg esittelivät osallistuvan budjetoinnin lähidemokratian uutena toimintamallina valtiovarainministeriön selvitystyöraportissa vuonna 2012 kuntalain uudistuksen pohjatyön yhtey-

¹⁸⁸ VNK 2002, 3; Salmikangas 2004, 67

¹⁸⁹ Kettunen & Osenius 2002, 3, 61, 67–68, 71–73

¹⁹⁰ Helka 2020

¹⁹¹ HaVM 10/2002 s. 5, 8, 10

¹⁹² Borg 2004

dessä todeten, että Suomessa ja muissa Pohjoismaissa osallistuvan budjetoinnin periaatteet ja menetelmät olivat toistaiseksi varsin tuntemattomia. He arvioivat, että kuntien lakisääteisten tehtävien laajuus oli yksi suurimmista kynnyskysymyksistä osallistuvan budjetoinnin soveltamisessa Suomeen. Sosiaali- ja terveystoimen sekä opetus- ja kulttuuritoimen toimintamenot ja investoinnit lohkaisivat kuntien budjetista keskimäärin kolme neljäsosaa. Kuntien oma harkinnanvara jäi siis käytännössä varsin pieneksi. Pihlaja ja Sandberg arvioivat myös, että väestön ikääntyessä monien lakisääteisten palvelujen kysyntä oli vain kasvamassa puristaen kuntien omaa liikkumavaraa ja päätösvaltaa entistäkin pienemmäksi. Jos osallistuvan budjetoinnin menetelmä haluttiin tuoda Suomeen, olikin Pihlajan ja Sandbergin mukaan luotava ratkaisuja osallistuvan budjetoinnin soveltamiseksi myös lakisääteisten palvelujen suunnittelussa ja niitä koskevassa päätöksenteossa.¹⁹³

Osallistuvalla budjetoinnilla on Suomessa tähän mennessä päätetty varsin pieniä osia kuntien koko budjeteista. Sillä onkin ollut muita tehtäviä, joita Pihlaja esitteli Kuntaliiton ensimmäisessä budjetoinnin oppaassa vuonna 2017 esimerkkitapausten kautta. Näitä olivat: 1) Nuorten kasvattaminen vaikuttajiksi ja samalla nuorisotyön resurssien kohdentaminen nuorten tarpeista lähtien, esimerkkinä vuodesta 2013 toteutettu Helsingin nuorisotoimen ja opetustoimen RuutiBudjetti, 2) seniorien asiakaskokemuksen hyödyntäminen palvelukeskuksen suunnittelussa, esimerkkinä Kuopion vuonna 2015 valmistunut Mäntykampus, 3) asukkaiden motivointi osallistumaan, esimerkkinä Espoossa vuonna 2015 verkossa budjetointipelinä suunniteltu Suvelan asukaspuisto, 4) asukkaiden toiveiden ja tarpeiden huomioiminen kaupunginosatalon toiminnassa, esimerkkinä Helsingissä vuonna 2016 avautuneen Maunula-talon toimintamalli, 5) säästökohteiden valinta kunnan talouden tasapainotusohjelmassa, esimerkkinä Piekämäellä vuonna 2015 asukkaiden aloitteesta käyty prosessi sekä 6) asukastilaverkoston käytön tehostaminen sekä säilytettävien tilojen priorisointi, esimerkkinä Lahden Nastolassa vuonna 2016 järjestetty asukkaiden ja järjestöjen työpaja, jossa kohteet pisteytettiin ja toimielimet tekivät päätökset tämän mukaisesti.¹⁹⁴

Hyvin tunnettu tapaus on myös Tampereen vuoden 2014 Tesoman osallistuvan budjetoinnin kokeiluhanke, jonka Salminen, Lehtonen ja Häikiö esittelivät Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen ARA:n tutkimusjulkaisussa. OmaTesoma-hankkeen osana toteutettiin kohdennettu osallistuva budjetointi, jossa kehitettiin Tesomajärven virkistysaluetta. Tätä varten kerättiin ensin ideoita verkkokyselyllä. Näitä hyödynnettiin alueen asukkaiden ja viranhaltijoiden yhteisissä avoimissa työpajoissa, joihin osallistui noin 40 henkeä. Budjetointiin oli osoitettu 650 000 euron määräraha, josta 110 000 euroa oli vapaasti päätettävissä. Päätökset tehtiin keskustelemalla työpajassa ja kaupunki toteutti ne. Samalla arvioitiin menetelmän toimivuutta vertaamalla sitä Puolan, Ison-Britannian ja Ruotsin osallistuvan budjetoinnin malleihin. Salminen, Lehtonen ja Häikiö päätyvät suosittelemaan osallistuvan budjetoinnin käyttöä useammissa kaupunginosissa, kokonaisissa kaupungeissa tai teemoittain, pyrkien jatkuvaan ja toistuvaan vuotuiseseen prosessiin. Lisäksi he pohtivat, voisiko muita toimijoita, kuten järjestöjä tai yrityksiä pyytää mukaan prosessiin.¹⁹⁵

Kiinnostava esimerkki järjestöjen ja eri julkisten tahojen yhteisyydestä osallistuvassa budjetoinnissa on Datademo, joka samalla oli Ahosen ja Raskin mukaan ensimmäinen kokonaan verkossa toteutettu

¹⁹³ Pihlaja & Sandberg 2012, 158, 182

¹⁹⁴ Pihlaja 2017. Samassa oppaassa Pihlaja esittelee myös muutaman tapauksen, jotka edustavat hyvää yhteistyötä kunnan ja asukkaiden tai asukasjärjestöjen välillä, mutta jotka eivät näytä olleen osallistuvaa budjetointia: Karvialla talkootyönä suunnitellun ja toteutetun kevyen liikenteen väylän, Pudasjärven ryhmätyöllistämishankkeen sekä Rovaniemen jo edellä mainitun aluelautakunnan.

¹⁹⁵ Salminen et al. 2016, 84–87

osallistuva budjetointi Suomessa, niinikään vuonna 2014.¹⁹⁶ Sen toteutti avoimen datan edistämisen yhdistys Open Knowledge Finland ja rahoittivat Sitra sekä Helsingin, Espoon, Vantaan ja Kauniaisten kaupunkien yhteinen avoimen datan palvelu Helsinki Region Infoshare. Datademon kolmella, kuukauden mittaisella kierroksella myönnettiin yhteensä 48 000 euroa rahoitusta 2 000 euron suuruisina toteutusrahoina avointa dataa hyödyntävien ja kansalaisten osallistumis- tai tiedonsaantimahdollisuuksia parantavien tuotosten tekemiseen. Ehdotuksen saattoi tehdä kuka tahansa. Valmiita kaupallisia töitä ei hyväksytty mukaan. Muodoltaan ehdotus saattoi olla sovellus, visualisointi tai kirjallinen työ. Ehdotuksia tuli kaikkiaan 117 ja niistä 106 eteni äänestykseen. Ehdotuksista käytiin viikon aikaikkunaan rajoitettu keskustelu netissä Trello-alustalla, jolla myös äänestys tapahtui. Äänestää saivat ehdottajat itse sekä asiantuntijat, jotka oli arvottu avoimen ehdota-tai-ilmoittaudu-prosessin perusteella.¹⁹⁷

Toteutetuista 23 hankkeista suurin joukko, peräti yhdeksän liittyi päätösdokumenttien julkaisemiseen. Suosittuja teemoja olivat myös talousdata ja rakennustiedot. Muita esimerkkejä olivat kaupunkisuunnittelun ongelmakohtia visualisoiva mobiilikarttasovellus sekä julkisen sektorin hankintailmoitusjärjestelmän avoin rajapinta kaikkien käytettäväksi.¹⁹⁸

¹⁹⁶ Ahonen & Rask 2019, 9

¹⁹⁷ Muurinen 2014

¹⁹⁸ Datademo 2014

7. Soveltuminen Helsinkiin

7.1 Helsingin hallintokulttuuri

Helsingin historia vuodesta 1945 -kirjasarjan kolmannen osan kirjoittaneen, nykyisen Euroopan historian professorin ja kaupunginvaltuutetun Laura Kolben mukaan tunnusomaista kaupungillemme on ollut virkamiesten vahva asema ja virastovetoinen hallintokulttuuri. Tämä on vanhaa perua: virastojen eli hallintokuntien toimintakulttuuri muodostui Kolben mukaan jo 1800-luvulla. Vanhinta kerrostumaa Helsingissä edustavat palotoimi, opetustoimi, vaivais- ja köyhäinhoito, sairaanhoito, rakentaminen ja tekninen toimi.¹⁹⁹ Samassa teoksessa Heikki Helin tulkitsee, että pitemmän aikavälin suunnittelun käytönotto 1960-luvulta alkaen merkitsi oikeastaan *päätösvallan delegointia hallintokunnille*. Näiden toimintaa kyllä kaupunginvaltuusto on pyrkinyt ohjaamaan eri aikoina suoritteiden, tavoitteiden ja tulosten johtamisen kautta, mutta Helinin mukaan se on ollut vaikeaa.²⁰⁰ Eräs haastateltavani pohtii tilannetta näin:

Meillähän siis Helsingissä jos mä itse ajattelen, niin meil on ollu vahva virkamiespainotteinen toimintakulttuuri. Joka toisaalta on ollu silleen hauska, että kansalaiset mieluummin hakeutuu keskusteluyhteyteen virkamiehen kanssa ku poliitikkojen kanssa. – – [S]aattaa olla erilainen kulttuuri Tampereella ja Turussa.

Kaupunginvaltuuston 2009–2012 itsearviointikyselystä tehdyn tutkimuksen mukaan eniten kaupungin päätöksentekoon nähtiin vaikuttavan kaupunginjohtajan ja kaupunginhallituksen. Valtuustolla suurin vaikuttamismahdollisuus nähtiin olevan kaupungin visioon ja strategiaohjelmaan, kaavoitukseen sekä talousarvioon. Valtuutettujen edellytykset valtuustotyöskentelyyn olivat hyvät, mutta monet kaipaivat valmisteluprosessiin lisää läpinäkyvyyttä ja *mahdollisuutta vaikuttaa valmisteluun*.²⁰¹ Tätä dynamiikkaa selittää Kolbe tiivistämällä politiikan tutkimuksen keskeisen kysymyksen: se on hallinnon ja politiikan vastakkainen suhde valtaan. Hallinto on saavutetun vallan käyttöä, politiikka vasta tavoittelee valtaa.²⁰² Poliitikassa valta on tarjolla vain määrääjäksi, hallinnossa ikuisesti tai ainakin toistaiseksi.

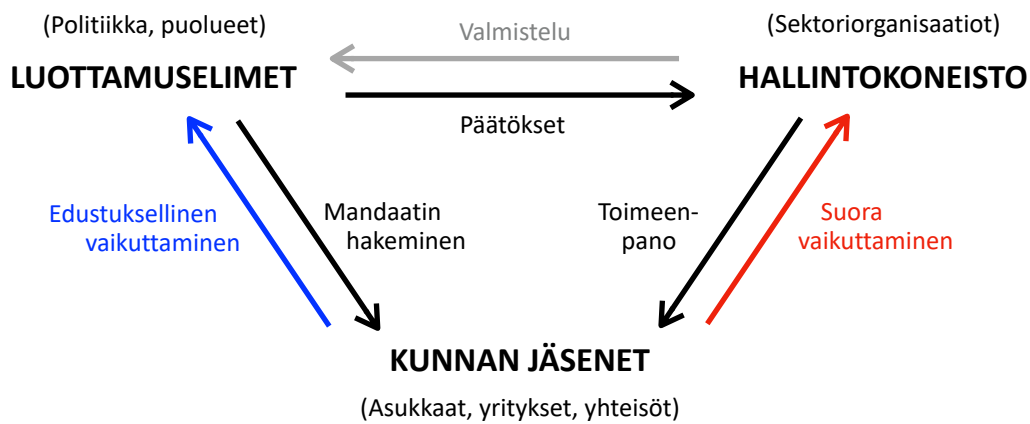
Hahmottelen seuraavassa kaaviossa politiikan ja hallinnon suhdetta asukkaisiin sekä muihin kunnan jäseniin (yrityksiin ja yhteisöihin). Kunta ei näyttäydy siinä yhtenäisenä toimijana, jolla on yksi yhtenäinen suhde asukkaisiin, vaan kunta muodostuu näistä kaikista kolmesta: jäsenistä, luottamuseliimistä ja hallintokoneistosta, joilla kaikilla on erityinen suhde toisiinsa ja oma osuutensa vallasta. Näiden välisistä suhteista löytyvät kunnan keskeiset funktiot: valmistelu ja päätöksenteko, toimeenpano, suora ja edustuksellinen vaikuttaminen sekä poliittisen mandaatin hakeminen. Funktiot esiintyvät vastapareittain paljastaen samalla, miten suora vaikuttaminen haastaa sekä päätöksenteon että valmistelun ohittamalla luottamushenkilöt, joihin hallinto perinteisesti kiinnittää huomionsa. Samoin edustuksellisen vaikuttamisen heikentyessä luottamuselinten mandaatti heikkenee. Tällöin ilman suoraa vaikuttamista asukkaat jäävät hallintoalamaisen rooliin. Tilannetta mutkistaa, että kukin kolmesta toimijasta myös järjestäytyy sisäisesti: politiikka puolueisiin, hallinto moniportaisiin sektoriorganisaatioihin ja asukkaat mitä erilaisimpiin pysyviin ja tilapäisiin ryhmiin – *tai jättävät järjestäytymättä*. Lisäksi kaikilla toimijoilla on omat suhteensa toimintaympäristön muihin toimijoihin, kuten valtioon.

¹⁹⁹ Kolbe 2002, 24–27

²⁰⁰ Helin 2002, 607

²⁰¹ Kh 2013b, 8

²⁰² Kolbe 2002, 24



Kuva 2. Edustuksellinen ja suora vaikuttaminen kunnassa.

Asukkaiden järjestäytymisen osalta on aikaisemmin ajateltu, että vahva järjestökenttä, erityisesti kaupunginosayhdistysten muodostama, välittää mielipiteet. Toisaalta ei ole kuitenkaan haluttu antaa pysyvää virallista roolia järjestöille. Eräät haastateltavani kuvailevat dilemmaa näin:

[K]atsottiin aina, et jos tarvittiin asukasedustajaa niin sithän meil on Helka. Ja Helkahan on tehny sillai ura-uurtavaa työtä – ni onhan tääl ollu sit iät ajat kaupunginosayhdistyksiä ja kaupunginosa-aktiiveja ja toki he kävi sit kaupungintalolla kertomassa. Se oli sillä tavalla niin järjestelmällistä yhteistyötä – tääl kaupungin hallinnos toimivalle se on niinku selkee yhteistyökumppani. Koska tavallaan hehän tuli jonkinlaisen edustuksellisen järjestelmän kautta, koska heidät oli valittu siel, asukkaat oli valinnu.

[E]simerkiks kaupunginosa-seuroille ei voida antaa virallista roolia, koska sillon jos näihin yhdistyksiin ja yhteisöihin, jotka on vapaaehtosella pohjalla syntyneitä samanmielisten ihmisten yhteenliittymiä, julkinen valta tois jotain jakavia tämmösiä kysymyksiä käsiteltäväks – ei yhdistykset ole sitä varten, että ne käsittelee sisäisesti ristiriitaisia kysymyksiä ja yrittää tuottaa niistä jotain niinku hallinnon tarvitsemia päätöksiä.

7.2 Alueellisen osallistumisen piirteitä aikaisemmissa kehitysvaiheissa

Helsingissä kysymys alueellisesta osallistumisesta sai aivan uudet mittasuhteet vuoden 1946 alueliitoksessa, jossa kaupunkiin liitettiin neljä naapurikuntaa: Haagan kauppal, Huopalahden, Oulunkylän ja Kulosaaren kunnat, sekä kolmasosa Helsingin maalaiskunnasta, vanhasta emäpitäjästä, mukaan lukien Pitäjänmäen ja Malmin seutujen työväenluokkaiset yhdyskunnat sekä Herttoniemen. Näille maille syntyi pian mittavaa uudisasutusta rintamamiestaloineen ja lähiörakentamisineen.²⁰³ Liitosalueiden asioista lausuntoja antamaan ja aloitteita tekemään perustettiin esikaupunkitoimikunta. Se ei nähtävästi täysin riittänyt asukkaille, sillä jo vuonna 1950 tehtiin valtuustoaloite kunnallispiirien perustamiseksi esikaupunkialueille. Päätösvalan jakaminen ei kuitenkaan saanut kannatusta ja esikaupunkitoimikuntakin sittemmin lakkautettiin.²⁰⁴

Keväällä 1968 Kontula-seuran puheenjohtaja, pastori Armas Viila otti Helsinki-lehdessä esille kysymyksen kaupunginosa-valtuustoista. Hän ehdotti myös ”kaupunginosaajohtajan” virkoja, jotka olisivat kaupunginosa-yhdistysten alaisia. Myös Helsingin seutukuntakomitea toi kunnallispiirit uudelleen keskusteluun. Kolben mukaan kunnallispiirit sopivat 1960-luvun lopun arvokeskusteluun, jossa korostettiin

²⁰³ Kervanto Nevanlinna 2012, 31, 92–104, 479. Lähiörakentamisesta ks. Hankonen 1994.

²⁰⁴ Martikainen & Yrjönen 1984, 4–5; Lahtinen 1988, 254

yksilön oikeutta vaikuttaa itseään koskeviin ratkaisuihin. Lainsäädäntö ei kuitenkaan tuolloin tuntenut kansalaisten suoria osallistumismuotoja, joten aloitteet hautautuivat.²⁰⁵

Aluetoimikuntakokeilu

Keskustelu alueellisista toimielimistä vahvistui taas 1970-luvulla. Vuoden 1977 kunnallislaki mahdollisti kunnanosa­hallinnon järjestämisen esimerkiksi valitsemalla kunnallisvaalien yhteydessä päätösvaltaiset kunnanosa­valtuustot. Myös Helsingissä selvitettiin kunnanosa­valtuustojen perustamisen mahdollisuutta, mutta mallia pidettiin liian raskaana ja byrokraattisena. Sen sijaan toteutettiin vuosina 1981–1984 aluetoimikuntakokeilu kahdeksalla alueella. Jäseniä toimikunnissa oli 13–17 ja heidät valittiin kokeilumielessä eri tavoin: kahdella alueella poliittisista yhdistyksistä, kolmella kaupunginosa­yhdistyksistä ja kolmella alueella näistä molemmista. Toimikunnat olivat yleislautakuntia ilman päätäntävaltaa: ne tekivät esityksiä muille luottamus- ja hallintoelimille, antoivat pyydettäessä lausuntoja sekä seurasivat ja edistivät alueensa vapaata kansalaistoimintaa. Lähidemokratiasihteerinä vuosina 1984–1991 toimineen Olli Lahtisen mukaan kokeiluun kohdistuneet odotukset eivät täyttyneet, sillä aluetoimikuntien yhteys niin päättäjiin kuin asukkaisiinkin jäi heikoksi. Myös toimikuntien jäsenten asiantuntemuksessa ja sisäisissä toimintatavoissa raportoitiin eroavuuksia, jotka vaikuttivat työskentelyn tehokkuuteen ja sujuvuuteen. Yhteisenä haasteena havaittiin *kunnallisen päätöksenteon kompleksisuus*.²⁰⁶

Kaupunginhallitus päätti vuonna 1989, että kunnanosa­valtuustojen käyttöön ottamista ei valmistella eikä sen jälkeen myöskään muita paikallisista toimijoista koostuvia neuvoa-antavia elimiä ole Helsingissä lähdetty kehittämään.²⁰⁷

Alueellinen kehittämisraha

Eräs varhainen osallistuvan budjetoinnin suuntainen menetelmä oli alueellinen kehittämisraha. Lahtisen mukaan sitä myönnettiin kaupunginhallituksen päätöksillä vuosina 1986–1991 yhteensä 5,2 miljoonaa markkaa erilaisten yhdistysten ja muiden vakiintuneiden yhteenliittymien hakemuksesta. Nämä saattoivat hakea rahaa itselleen tai *ehdottaa sen osoittamista tietylle virastolle toimenpiteitä varten*. Myönnetty summat olivat suuruudeltaan 1 000–77 000 mk painottuen pieniin summiin, keskiarvon ollessa 12 800 mk (vastaa vuoden 2020 rahassa 3 700 euroa). Hankkeiden aiheet olivat moninaisia: alkaen ilmoitustaulujen pystytyksestä ja palveluoppaiden julkaisemisesta monenlaisten kaupunginosa­tapah­tumien järjestämiseen, julkisten istutusten ja valaistuksen kohentamiseen, kerhotilojen kunnostukseen ja eräissäkin tapauksessa monistuskoneen hankkimiseen nuorisotalolle. Vuorovaikutuksen kannalta nykynäkökulmasta merkillepantavia ovat monet hankkeet, joissa asukkaat saattoivat palkata ulkopuolisia ammattilaisia tekemään laajamittaisempia kartoituksia tai suunnitelmia. Toisaalta rahoite­tuissa hankkeissa oli julkisen kaupunkitilan yhteissuunnitteluhankkeita asukkaiden ja kaupunkisuunniteluviraston kesken Käpylässä, Herttoniemessä, Laajasalossa ja Vuosaarella sekä kolme asukkaiden vaihtoehtosuunnitelmaakin asemakaavoituksen osalta Töölössä, Puistolassa ja Vuosaarella.²⁰⁸

Kehittämisrahan hakijoissa oli kaupunginosa­yhdistysten ja muiden yhdistysten lisäksi mm. koulujen luokkatoimikuntia ja vanhempain­toimikuntia, kaupungin asuntojen vuokralaista­toimikuntia ja asuka­syhdistyksiä sekä yksityisiä asunto-osa­keyhtiöitä. Yksittäiset kaupunkilaiset sen sijaan eivät saaneet

²⁰⁵ Kolbe 2002, 313–318

²⁰⁶ Martikainen & Yrjönen 1984, 12–13, 21–32; Lahtinen 1988, 258–259

²⁰⁷ Yhteissuunnittelustudio 1992, 6–7; Bäcklund 2003, 9

²⁰⁸ Lahtinen 2019b

hakea rahoitusta. Lahtisen mukaan ajatuksena olikin, että yhteisöissä ehdotukset jalostuvat ennen kaupungille esittämistä ja samalla kaupunkilaisia kasvatetaan varsinaiseen järjestäytyneeseen poliittiseen osallistumiseen Aristoteleen *zoon politiconin* hengessä.²⁰⁹

Vuoden 1988 lähidemokratiakomitean jäsenen Päivi Anuntin mukaan kehittämisrahan ansiosta asukkaat saattoivat pelkän vastustuksen sijaan esittää vaihtoehtoa. Samalla kaupunki tuli rahoittaneeksi omaa valmistelukoneistoaan haastavaa *kansalaisvalmistelua*.²¹⁰

Alueellinen yhteissuunnittelu

Samoihin aikoihin kehittämisrahan kanssa Helsingissä kokeiltiin yhteissuunnittelua. Kaupunginhallitus päätti syksyllä 1988, että talousarvion 1992 ja kuntasuunnitelman 1993–1997 valmistelu aloitetaan laatimalla peruspiireittäin alueelliset kehittämisohjelmat yhteistyössä järjestöjen kanssa. Virkamiestyöryhmä kuitenkin totesi, että ”alueellisen suunnittelun kehittäminen sektorisuunnittelun rinnalle on epätarkoituksenmukaista ilman hallinnon ja päätöksenteon tosiasiallista alueellistamista”. Niinpä yhteissuunnittelu jäi kokeiluasteelle. Kokeilualueena toimi Maunula, johon perustettiin kaupungin ja asukkaiden edustajista koostuva yhteissuunnitteluryhmä. Kaupunginkansliaan vastaavasti perustettiin useiden virastojen edustajista²¹¹ koostunut yhteissuunnittelustudio, jonka tehtävänä oli tukea Maunulan kokeilua sekä laatia ehdotus yhteissuunnittelun käyttämisestä ja sen toimintaperiaatteista.

Yhteissuunnittelustudion selvityksessä yhteissuunnittelu esitetään keinona 1) laajentaa asukkaiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia, 2) parantaa hallinnon tuloksellisuutta sekä 3) etsiä uusia voimavaroja a) korostamalla kansalaisten omavastuuperiaatetta ja b) syventämällä suunnittelussa tarvittavaa tietoa eri näkökohdista. Yhteissuunnittelun nähtiin kehittyneen kansalaisten kohonneen tiedon tason, väistyvän alamaisajattelun sekä kansalaisyhteiskunnan odotuksen seurauksena, toisaalta vasta-reaktiona keskitettyä ja ylhäältä johdettua suunnittelukäytäntöä ja sen vieraannuttavaa vaikutusta vastaan. Yhteissuunnittelun uskottiin avaavan ovet kommunikaatiolle, jonka avulla löydetään paras mahdollinen, riittävän hyvä ratkaisu yhteisille ongelmille. Yhteissuunnittelun tuotosten huomioon ottamisen nähtiin kuitenkin olevan ongelmallista, koska alueellisina ne pääsääntöisesti ovat useita hallintokuntia koskevia.²¹²

Vuonna 1990 tehtiin selvitys suunnittelijoiden valmiuksista ja suhtautumisesta asukkaiden mukanaoloon suunnitelmien valmistelussa. Kyselyyn vastasi 250 suunnittelijaa keskeisimmistä hallintokunnista. Valtaosa suhtautui asukkaiden osallistumisen lisäämiseen varovaisen myönteisesti. Teknisten sektorien suunnittelijat korostivat ammattitaitoa ja asiantuntemusta enemmän kuin ns. pehmeiden sektorien suunnittelijat. Valmiutta yhteissuunnittelun soveltamiseen kasvattivat yhteissuunnittelusta saadut kokemukset ja koulutus. Toisaalta suunnittelijat arvioivat hallintokuntien välisten suhteiden olevan ensisijainen kehittämiskohde. Hallinnon ja kansalaisten välisten suhteiden parantamisen katsottiin edellyttävän *hallinnon sisäisen yhteistoiminnan* tehostamista.²¹³

²⁰⁹ Lahtinen 2019a; Taske 2012, 6

²¹⁰ Anunti 2020

²¹¹ Yhteissuunnittelustudion puheenjohtajana toimi pääsuunnittelija Hannu Kalajoki kaupunginkansliasta ja jäsenenä suunnittelupäällikkö Kimi Aarva sosiaalivirastosta, johtava ylihoitaja Pirkko Klossner terveysvirastosta, lähidemokratiasihtööri Olli Lahtinen kaupunginkansliasta, aluearkkitehti Paavo Mykkänen rakennusvirastosta, kehittämiskonsultti Martti Nikkinen henkilöstöasiainkeskuksesta, tutkija Anne Puustinen kaupunkisuunnitteluvirastosta ja suunnittelija Kaarina Rajas-Salo kouluvirastosta.

²¹² Yhteissuunnittelustudio 1992, 3–4, 9

²¹³ *ibid.*, 8–9

Pitkään Helsingin kaupungin alueellisen kulttuurityön parissa työskennellyt suunnittelija Ari Tolvanen on jäsennellyt kaupungin alueiden virtauksia eri vuosikymmenillä. Asukastoimintaan ja -demokratiaan suhtauduttiin hänen mukaansa 1980-luvulla kaupungin hallinnossa myönteisesti, vaikka asukkaat nähtiin pääsääntöisesti toiminnan kohteina. Ajalle ominaisia olivat kaupunginosakohtaiset poikkisektoraiset virkamiestyöryhmät, joiden toiminta loppui 1990-luvun lamaan virastojen keskittyessä ydintoimintoihinsa. Asukastaloverkosto ja yhteiskerhotilat yleistyivät tarjoten fasilitetteja omaehtoiselle kansalaistoiminnalle. Vuosituhannen vaihdetta lähestyttäessä asukkaat alkoivat olla jo kehittämisresurssi, vaikka Tolvasen mukaan hallinto ei sitä täysin tunnistanut. 2000-luvulla kaupunginosayhdistykset elpyivät ja ottivat suurempaa roolia aluekehittämisessä. Tätä tuki internet, joka mahdollisti uudenlaisen vuorovaikutuksen. 2010-luvulla some-ajan demokratiakehityksen kysymyksiä olivat hallinnon ja kansalaisliikkeiden kohtaaminen, uudenlainen mobilisaatio ja vastuunjako.²¹⁴

Helsingissä on ainakin 1970-luvulta alkaen tutkittu mahdollisuuksia kehittää päätöksentekoa ja avata kuntalaisille mahdollisuus osallistua yhteisten asioiden käsittelyyn lain vaatimaa minimitasoa laajemmin.²¹⁵ Demokratiaa ja osallisuutta käsittelevän keskustelun tilaa koskevassa tutkimuskatsauksessa vuonna 2016 Anna Idström puolestaan toteaa, että uutta eivät ole myöskään keinot, joilla tavoitteen saavuttamiseen pyritään. Hän siteeraa vuoden 1988 lähidemokratiakomiteaa, joka tarjosi lähidemokratian edistämisen tärkeimpinä keinoina seuraavia: 1) Hallinnon ja asukkaiden välisen tiedonkulun parantaminen, 2) kuntalaisten aloite- ja muutoksenhakumahdollisuuksien parantaminen, 3) lähidemokratiasihteerien palkkaaminen sekä 4) yhteissuunnittelu. Idström toteaa, että paljolti samat ideat nykyaikaisin termein ilmaistuna ovat yhä demokratian toteutumisen polttopisteessä. Hän toivookin, että lähes 30 vuotta aiemmin tehty työ kantaa nyt hedelmää elävässä ja osallistuvassa kaupunkikulttuurissa Helsingissä.²¹⁶

Lähiöprojekti

Helsingin Lähiöprojekti toimi 1996–2017 osana valtakunnallista Lähiöohjelmaa ja EU:n Urban-ohjelmia. Wallinin mukaan yhteistä eri kaupunkien toteuttamille lähiöprojekteille oli yhteissuunnittelun ja poikikihallinnollisten toimintamallien käyttö. Näitä oli kehitelty jo 1980-luvulla Sofy-projektissa. Hankkeiden kohteita olivat kerrostalojen ja piha-alueiden peruskorjaukset, lähiöiden palveluiden säilyttäminen sekä kaupunkien palveluiden käyttäjädemokratian sekä kaupungin asuntojen vuokralaisdemokratian lisääminen. Työttömyys, äänestysaktiivisuuden lasku ja sosiaaliset ongelmat olivat lama-ajan jälkeen lähiöiden arkea, jota pyrittiin parantamaan täsmätoimin. Kokkosen, Seppäsen ja Haapolan mukaan Helsingissä käytettiin paljon voimavaroja erityisesti itähelsinkiläisten lähiöiden asukasosallisuuden lisäämiseen. Yhteistyö kolmannen sektorin toimijoiden kanssa oli Helsingissä erityisen laajaa. Yhtenä syynä siihen nähtiin, että Helsingissä oli paljon erilaisia toimijoita, joiden välille luoda yhteistyötä.²¹⁷

Lähiöprojekti tuotti lähiöiden asukkaille erityisesti tieto- ja toimintaosallisuutta, jossa suunnittelu ja päätöksenteko olivat kaupunkilähtöisiä. Eräs haastateltavani kuvaa prosessia näin:

[A]sukaspalautteiden, erinäisten kanavien kautta tuli toiveita kaupunginosaan ja sitten asiantuntijat ja virkahenkilöt niitä tietty niinku keräs ihan normaalis suunnittelujärjestelmäs ja sit nousi tarpeita ja sitten virastot esitti Lähiörahastoon hankkeita – tai oli jonkun hankkeen myötäkin syntynyt keskustelua ja sit nousi tarve ja sitten virastot teki jonkinlaisen arvion, mitä ne kustannukset voisi olla.

²¹⁴ Tolvanen 2015, 8; 2016

²¹⁵ Taske 2012, 11

²¹⁶ Idström 2016, 44–45

²¹⁷ Kokkonen, Seppänen, Haapola 2009, 16, 24–27, 31; Wallin 2017

[O]li siel jotain elementtejä siis sillä tavalla et oli Jakomäkeen – – soten rakentama toimintamalli, jossa Lähiöprojekti anto siihen rahaa ja sit nää lapsiperheet, äidit sai itse niinku rakentaa toimintaa. Mut ei se mikään valkoinen paperi sil taval ollu.

Lähiöprojektin 20-vuotisen toiminnan vaikutukset näkyvät osaltaan nyt *esikaupunkien renessanssina*, jonka myötä ei juuri voida enää puhua ”lähiöistä” muussa kuin nostalgisessa mielessä.²¹⁸

7.3 Osallistuva budjetointi saapuu Helsinkiin

Kohdennettua osallistuvan budjetoinnin menetelmää käytettiin Helsingissä laajamittaisesti jo vuosina 1999–2011 osana Opetusviraston ja Nuorisosiainkeskuksen yhteistä osallistumisohjelmaa Hesari Nuorten Ääni. Menetelmän esikuvana oli edellä esitelty norjalainen Porsgrunnin malli. Tuohon aikaan ei käytetty nimitystä ”osallistuva budjetointi”, mutta sellaiseksi menetelmän tunnisti Helsingin kaupungin hallintokeskus helmikuussa 2012 ottaessaan kantaa kaupunginvaltuuston demokratiaryhmän ehdotukseen osallistuvan budjetoinnin toteutusmahdollisuuksien selvittämisestä ja kokeilemisesta. Hallintokeskus lausui myös, että Hesari Nuorten Äänen kokemukset olivat hyvä pohja osallistuvan budjetoinnin laajemmallekin kehittämiselle kaupungissa.²¹⁹ Esittelen menetelmän tässä yksityiskohtaisesti, koska se näyttää olleen ensimmäinen varsinainen osallistuvan budjetoinnin malli Suomessa.

Hesari Nuorten Ääni

Hesari Nuorten Ääni oli lasten ja nuorten osallistumisohjelma, joka käsitti laajan kokonaisuuden osallistumisen ja vuorovaikutuksen menetelmiä. Aihetta väitöskirjassaan tutkineen Anu Gretschelin mukaan se sai alkunsa syksyllä 1998, kun nuorisovaltuusto teki kielteisen päätöksen kahteen aloitteeseen perustaa Helsinkiin nuorisovaltuusto. Sen sijaan päätettiin kehittää *kaikkien 7–18-vuotiaiden* osallistumista. Tavoitteeksi asetettiin, että vuonna 2005 ohjelmassa on mukana 40 000 lasta ja nuorta.²²⁰

Helsingin kaupungin tutkimuskatsauksessa Autio et al. kuvailevat Hesari Nuorten Äänen kolme osallistumisareenaa eli osa-aluetta: 1) koulujen oppilaskuntatoiminta ja ylipormestarin oppilaskuntapäivät, 2) nuorisotalojen talokokoukset, nuorten toimintaraha ja yhteissuunnitteluhankkeet eri toimialojen kanssa sekä 3) avoimet alueelliset keskustelufoorumit nuorten ja johtavien poliitikkojen sekä virkamiesten välillä. Nostan kahdesta jälkimmäisestä tässä vain pari kiinnostavaa esimerkkiä Autio et al. mukaan. Nuorisotalojen yhteissuunnitteluhankkeita kaupunkisuunnitteluviraston kanssa olivat muun muassa Pihlajamäen nuorisoi- ja tyttöjenpuisto, joka on edelleen toiminnassa Pihlajistossa, sekä Ruoholahden arviointi nuorten näkökulmasta Jätkäsaaren uuden kaupunginosan suunnittelua varten. Avoimilla foorumeilla oli tyypillisesti 8–10 päättäjätasoisia panelistia ja 50–100 nuorta kullakin. Panelistien vastauspuheenvuoroja rajoitettiin minuuttiin, jotta pääpaino keskustelussa olisi nuorilla. Nuorten kannatetuimmat ideat vietiin foorumeilta kuntalaisaloitteina valmisteluun. Esimerkiksi vuoden 2005 foorumi poiki mediakasvatuksellisen Nuorten Ääni -toimituksen, joka sekin toimii edelleen.²²¹

Useiden aikalaislähteiden mukaan koulujen osallistumisareenan osalta Hesari Nuorten Äänen esikuvana oli Norjan Porsgrunnin lasten ja nuorten osallistumisjärjestelmä. Asian vahvistivat tämän kirjoittajalle menetelmän helsinkiläisen sovelluksen kehittäjä, silloinen Nuorisosiainkeskuksen suunnittelija

²¹⁸ Oma mielipide. Aihe ansaitsisi monitieteistä tutkimusta.

²¹⁹ Halke 2012, 39

²²⁰ Gretschel 2002, 78; vrt. Huhtanen 2005

²²¹ Autio et al. 2008, 24, 28, 31–32

Päivi Anunti sekä valtakunnallisen osallisuushankkeen projektijohtaja Ulla-Maija Laiho. Anuntin mukaan menetelmässä keskeistä oli lasten toimijuus läpi koko kaaren: ongelmien tunnistamisesta ja priorisoimisesta ratkaisujen ideointiin, äänestykseen ja toimenpiteeseen saakka. Gretschelin mukaan norjalaisten mallissa lapsilla ja nuorilla oli rooli myös päätösten täytäntöönpanossa, kun taas suomalaisissa versioissa kuntaorganisaatio toteutti suuren osan näistä normaalina kunnantytönä aikuislähtöisesti.²²²

Ensin toimintamuotoa kokeiltiin vuonna 1999 Jakomäessä. Helsingin Sanomien uutisen mukaan käytössä oli tuolloin 100 000 markkaa, josta puolet nuorisosiainkeskukselta ja puolet Jakomäen koululta. Määrärahan koululaiset päättivät käyttää koulun vessojen kunnostukseen, lokerikkojen hankkimiseen käytäville sekä oleskelunurkkauksen varustamiseen sohvilla. Toimittaja Riitta Heiskanen kirjoitti tästä: ”Kerrankin on niin, että oppilaat ovat saaneet itse miettiä kohennuskohteet. Ja kerrankin on niin, että ne on vastaan mukisematta myös toteutettu. Hienona tavoitteena on ollut oppia vaikuttamaan omiin asioihin.”²²³

Vuonna 2000 toiminta laajeni kymmeneen kouluun koillisessa suurpiirissä. Gretschelin mukaan nyt mukana oli jo 3 500 oppilasta sekä 300 opettajaa ja nuorisotyöntekijää. Käytössä oli 500 000 markkaa opetusviraston kiinteistöyksiköltä. Menetelmä käsitti Porsgrunnin mallin mukaisesti luokissa opettajan johdolla pidetyt tulevaisuusverstaat ideoiden keräämiseksi ja karsimiseksi, oppilaskunnan valitsemisen kouluihin sekä ylipormestarin vetämän kokouksen kaupungintalon valtuustosalissa. Sinne oppilaskunnat lähettivät kukin yhden ehdotuksen ja kaksi edustajaa. Ylipormestarin kokouksessa edustajat esittelivät ja perustelivat ehdotuksensa sekä päättivät äänestämällä, miten raha jaetaan.²²⁴

Vuonna 2002 valtioneuvoston selonteossa eduskunnalle suoran osallistumisen kehittymisestä mainittiin Hesän Nuorten Äänen koulujen osallistumisareenan ideaksi, että lapset ja nuoret tutustuvat todelliseen päätöksentekoon ja opettelevat osallistumisen perusteet. Hankkeen katsottiin olleen oppilaiden silmissä uskottava, koska heitä oli mielipiteineen aidosti kuultu. Sen vuoksi mukaan oli saatu myös nuoria, joilla oli ollut muuten vaikeuksia motivoitua koulutyöhön.²²⁵ Toiminnan laajentuessa asteittain kattamaan koko kaupungin ylipormestarin kokouksia pidettiin useampia alueellisen jaon mukaisesti. Kokoukset myös esitettiin suorana lähetyksenä vuonna 2008 perustetulla Helsinki-kanavalla.²²⁶ Samana vuonna opetustoimenjohtaja Rauno Jarnilan ja nuorisotoimenjohtaja Lasse Siuralan mukaan Hesän Nuorten Äänessä oli mukana 143 koulua ja oppilaitosta sekä nuorisotalot. Sen eri toimintamuotoihin laskettiin osallistuvan vuosittain yli 50 000 nuorta ja ehdotusten toteuttamiseen oli käytettävissä 600 000 euron vuotuinen määräraha Opetusviraston budjetista.²²⁷

Uuden nuorten vaikuttamisjärjestelmän valmistelu aloitettiin 2010 Hesän Nuorten Äänen kokemusten pohjalta. Opetusviraston ja Nuorisosiainkeskuksen Hesän Nuorten Ääni -johtoryhmä päätti keväällä 2011, että uuden vaikuttamisjärjestelmän nimeksi tulee Ruuti. Samassa yhteydessä ylipormestarin kokoukset saivat uuden nimen ”Pamaus Ylipormestarin oppilaskuntapäivät”. Ruuti-järjestelmä koostui alkuvaiheessaan Ruuti-oppilaskuntapäivistä, Ruuti-Exposta, ylipormestarin oppilaskuntapäivistä ja päättäjätapaamisesta. Lisäksi Ruutiin kuului nuorten omia toimintaryhmiä, nuorten valitsema Ruudin ydinryhmä, koulujen oppilaskunnat ja osallisuusryhmät sekä internet-sivut.²²⁸

²²² Lassila 2000; VNS 3/2002, 15; Kettunen & Osenius 2002, 71; Gretschel 2002, 62, 76; Autio et al. 2008, 24; Anunti 2020; Laiho 2020

²²³ Heiskanen 1999

²²⁴ Lassila 2000; Gretschel 2002, 78–79

²²⁵ VNS 3/2002, 15

²²⁶ Lehti 2005; Halke 2012, 44

²²⁷ Jarnila & Siurala 2008

²²⁸ Kh 2011b; Nyholm 2012, 110

Keskustakirjasto

Usein ensimmäisenä mainittu osallistuvan budjetoinnin tapaus Suomessa liittyy keskustakirjaston suunnitteluun.²²⁹ Se sai alkunsa Suomen itsenäisyyden juhlarahaston Sitran syksyllä 2011 käynnistämästä Uusi demokratia -foorumista, jossa kerättiin ja kokeiltiin ideoita suomalaisen demokratian kehittämiseksi. Foorumiin osallistuneen avoimen hallinnon aktivistin Raimo Muurisen mukaan idea osallistuvasta budjetoinnista saatiin Isosta-Britanniasta. Mukana oli budjettidatan visualisoinnin näkökulma budjettipuun muodossa.²³⁰

Foorumin järjestämässä seminaarissa maaliskuussa 2012 olivat mukana kaupunginkirjaston Lasi-palatsin digineuvontapiste Kohtaamispaikan tietotekniikkavirkailija Roberto Corsini sekä kehittämistöimiston suunnittelija Heini Oikkonen. He ehdottivat Oikkosen mukaan kaupunginkirjaston johtoryhmälle osallistuvan budjetoinnin kokeilua. Tämä päätettiin toteuttaa keskustakirjastohankkeen yhteydessä ja käyttää sen vuoden 2013 budjetista 100 000 euroa kokeilussa syntyvien ideoiden toteuttamiseen. Kokeilun järjestämisen rahoitti Sitra samalla summalla – tämä puolestaan päätettiin mainitulla foorumilla osallistuvan budjetoinnin mukaisesti äänestämällä. Sitran rahoituksella tehtiin selvitys osallistuvan budjetoinnin kokemuksista maailmalla, visualisoitiin Helsingin kaupungin budjettidataa, ja perustettiin nettisivusto www.osallistuvabudjetointi.fi. Hankkeen toteuttivat yhteistyössä kaupunginkirjasto sekä avoimen datan asiantuntijayritykset Avanto insight Oy ja Emobit Oy.²³¹

Kaupunginkirjaston toimintakertomuksesta ilmenee, että kaupunkilaisia kutsuttiin syksyllä 2012 päättämään, miten käyttää 100 000 euron määräraha vuonna 2013 keskustakirjaston hyväksi. Tätä varten järjestettiin kolme avointa työpajaa lokakuussa 2012. Kaupunginkirjaston vuorovaikutussuunnittelija Virve Miettinen (nyk. Hyysalo) on kuvaillut metodia Massachusettsin teknillisen korkeakoulun julkaisussa. Pohjana käytettiin ideoita, joita oli kerätty jo aikaisemmin keskustakirjastohankkeen Unelmien Puu -kampanjalla. Siihen sai vastata kirjastoissa, kaupungin verkkosivulla tai muiden kaupunkitapahtumien yhteydessä järjestetyissä unelmointipisteissä. Näin saadut 2 700 ideaa teemoiteltiin kirjaston toimesta ja niistä muodostettiin kahdeksan alustavaa ehdotusaihiota. Työpajoihin osallistui 60 henkeä, jotka Hyysalon mukaan olivat taustoiltaan painottuneesti koodaus- ja kaupunkiaktivisteja sekä kirjallisuusharrastajia. Päätökset tehtiin keskustelun jälkeen äänestämällä. Toteutettavaksi valittiin lasten Satusynttärit, Kaupunkiverstas (maker space), Kirjallisuuden klassikkoillat sekä hiljentymis- ja rentoutumistila Suvanto. Nämä kaikki toteutettiin määräaikaisina ja kokemukset hyödynnettiin keskustakirjaston suunnittelussa: Kaupunkiverstaan suora seuraaja toimii pysyvästi Oodissa.²³² Vuonna 2014 kaupunginkirjasto käytti osallistuvaa budjetointia 20 000 euron määrärahalla aineistohankinnan suunnittelussa.²³³

7.4 Polku nykyisiin osallistuvan budjetoinnin muotoihin

Helsingin nykyisiin osallistuvan budjetoinnin muotoihin johtanut kehitys voidaan päätösdokumenteista jäljittää taaksepäin kaupungin strategiaohjelmaan 2009–2012, josta kaupunginvaltuusto päätti kokouksessaan Vanhalla Raatihuoneella 15.4.2009.²³⁴ Strategiaohjelman osana päätettiin käynnistää *kansanvaltahanke* kokoamalla toimenpiteet kaupunkilaisten vaikutusmahdollisuuksien lisäämiseksi ja demo-

²²⁹ Salminen et al. 2016, 62–63; Ahonen & Rask 2019, 8; Rask & Ertio 2019, 9

²³⁰ Nieminen 2012a ja 2012b; Muurinen 2012 ja 2020

²³¹ Nieminen 2012b; Oikkonen 2020; Muurinen 2020

²³² Kaupunginkirjasto 2012, 8; Hyysalo & Hyysalo 2018, 48–53

²³³ Helsingin kaupunki 2014, 21

²³⁴ Kvsto 2009

kratian vahvistamiseksi. Näitä toimenpiteitä olisivat muun muassa mahdollisuuksien luominen kansanäänestysten toteuttamiseksi, asukkaiden kuuleminen alueellisissa palvelupaneeleissa, verkkopalveluiden kehittäminen mahdollistamaan kaupunkilaisten osallistuminen kaupungin kehittämiseen sekä mielenkiintoinen toimenpide ”*selvitetään edelleen päätösvalan delegoimista alaspäin, osallistavan demokratian hyviä käytäntöjä pyrkimyksenä toteuttaa kokeiluja jo tämän valtuustokauden aikana*”.²³⁵

Käytössäni olevissa Helsingin kaupungin dokumenteissa osallistuva budjetointi mainitaan ensi kertaa nimeltä kaupunginvaltuuston demokratia-ryhmän loppuraportissa 1.11.2011. Kaupunginhallitus oli asettanut 4.4.2011 kaikkien valtuustopuolueiden edustajista 15-jäsenisen demokratia-ryhmän ohjaamaan toimenpiteiden valmistelua kaupunkilaisten vaikutusmahdollisuuksien lisäämiseksi ja demokratian vahvistamiseksi. Ryhmän esittelijänä toimi kaupunginjohtaja ja kokouksissa olivat läsnä myös apulaiskaupunginjohtajat.²³⁶ Demokratia-ryhmän loppuraportissa esitetään useita toimenpiteitä alueellisen demokratian kehittämiseksi, suoran demokratian edistämiseksi, valmistelun avoimuuden lisäämiseksi ja edustuksellisen demokratian toimintaedellytysten parantamiseksi. Lisäksi esitetään, että kaupunkilaiset voisivat osallistua mahdollisimman laajasti ja aktiivisesti demokratiaprosessin jatkotyöhön. Yhtenä alueellisen demokratian menetelmänä raportissa esitetään selvityksen laatimista osallistuvan budjetoinnin toteutusmahdollisuuksista Helsingissä sekä osallistuvan budjetoinnin kokeilua.²³⁷

Merkille pantavaa on, että osallistuva budjetointi nimetään raportissa *alueellisen osallistumisen* menetelmäksi erotuksena suoran demokratian menetelmistä, joista raportissa tehdään vain yksi esitys: toimintamallin laatiminen kunnallisten kansanäänestysten käyttöön ottamiseksi Helsingissä. Toisaalta esimerkiksi verkkopalvelujen kehittäminen nähdään valmistelun avoimuuden menetelmänä, jossa halutaan lisätä sekä vuorovaikutusta että tiedon saatavuutta ja asiakirja-avoimuutta. Samalla esitetään neuvontapisteen tai puhelinpalvelun perustamista valmisteluun vaikuttamisen helpottamiseksi.

Kaupunginkanslian talous- ja suunnittelukeskus laati syksyllä 2012 selvityksen, jossa se kuvaili osallistuvan budjetoinnin malleja Sintomerin et al. jaottelun mukaan sekä OECD:n ja Maailmanpankin sosiaalisen vastuullisuuden (social accountability) raportin mukaan. Selvityksessä todetaan, että Porto Alegren ja sen seuraajien kokemukset portugalin- ja espanjankielisessä osassa maailmaa eroavat hallintoperinteen ja toimintaympäristön osalta Helsingistä. Kun hankkeissa valitut menetelmät näyttävät olevan sidoksissa valittuun painotukseen, selvitys asettaakin jatkokysymyksen, mikä olisi haluttu painotus täällä.²³⁸

Valtuustokauden vaihtuessa keväällä 2013 uudessa strategiaohjelmassa 2013–2016 linjattiin, että osallistavaa budjetointia kokeillaan mm. opetustoimessa, nuorisotoimessa ja kirjastotoimessa, ja sen mahdollisuuksia selvitetään myös muissa palveluissa. Samalla linjattiin, että osallisuuteen ja demokratiaan tähtäävä aluetyö yhdistetään kaupungin kattavaksi kokonaisuudeksi.²³⁹

RuutiBudjetti

Kokeilun käynnistäminen eteni nopeasti. Kaupunginjohtaja kehotti 23.5.2012 Ruudin ydinryhmää (nykyinen nuorisoneuvosto) valmistelemaan ehdotuksen osallistuvan budjetoinnin kohteesta Nuorisosiainkeskuksen tai Opetusviraston toimialalta. Ydinryhmä sekä työntekijät ehdottivat 23.10.2012 osallistuvan budjetoinnin kokeilua nuorisosiainkeskuksessa, ilmenee nuorisolautakunnalle 7.2.2013 esite-

²³⁵ Helsingin kaupunki 2009, 3

²³⁶ Kh 2011a

²³⁷ Demokratia-ryhmä 2011

²³⁸ Taske 2012

²³⁹ Helsingin kaupunki 2013, 26, 30

tystä pilottisuunnitelmasta. Kokeilun motiiviksi ilmoitettiin testata keinoja ja mahdollisuuksia laaja-alaiseen nuorten suoraan vaikuttamiseen, saada suoraan informaatiota nuorilta heidän toiveistaan ja tarpeistaan vapaa-ajan toiminnan suhteen sekä parantaa nuorten luottamusta julkisiin palveluihin. Lisäksi pyrittiin vahvistamaan nuorten kykyä vaikuttaa yhteiskunnallisiin asioihin ja julkisiin palveluihin. Pilotin olisi oppimisprosessi demokraattisesta osallistumisesta alueen nuorille sekä nuorisoihmissuhteiden keskeiselle. Kokemuksia pyrittiin levittämään muille Helsingin kaupungin hallintokunnille ja kaupunkilaisille.²⁴⁰ Kokeilu liitettiin myös Helsingin alueellisen osallistumisen kokeiluun yhtenä kymmenestä demokatiapilotista vuodeksi 2013.²⁴¹ Seuraavassa esittelen kokeilussa käytetyn mallin sen toteuttaneiden nuorisotyöyksiköiden raporttien mukaan.

Osallistuvaa RuutiBudjettia kokeiltiin Haaga-Kaarelan ja Kaakkoisessa nuorisotyöyksikössä vuonna 2013. Nuoret saivat neuvotella työntekijöiden työn sisällöstä, talojen aukioloajoista, toiminnan sisällöstä sekä investointikohteista. Nuoret eivät voineet vaikuttaa työsuhteisiin tai tilojen vuokraamiseen. Yksiköiden yhteensä 2,3 miljoonan euron budjetit havainnollistettiin menoluokittain budjettipuun avulla. Muiden virastojen toimivaltaan kuuluvia ehdotuksia luvattiin edistää yhteistyössä niiden kanssa.

Kokeilun alueiden yläkoululaisilta kerättiin ensin mielipiteitä alueesta kyselyillä sekä erityisissä Rubupoli-tapahtumissa, jotka oli pelillistetty Monopolin tapaan Roihuvuoren asukaspuistossa sekä Kannelmäen Sitratorilla. Tässä vaiheessa mukana oli noin 500 nuorta. Mielipiteistä muodostettiin teemoitettain ehdotuksia seuraavan toimintavuoden nuorisotyön sisällöiksi. Niitä tarkennettiin alueellisissa työpajoissa, joihin osallistui yhteensä 35 aktiivinuorta. Virkamiesraati vahvistettuna kaupunginosayhdistysten edustajilla arvioi ehdotusten toteutettavuuden. Yhteensä 23 ehdotusta julkaistiin verkossa avointa keskustelua varten ja vietiin äänestykseen kokeilun alueiden yläkouluun, joissa oppilailta oli äänestyslippuina Rubupoli-seteleitä arvoltaan 1 000 ja 4 000 rubua. Äänestäjiä oli 746, mikä vastasi 16 % äänestysaktiivisuutta 13–17-vuotiaiden kohderyhmässä. Toteutettavien hankkeiden valinnassa oli de facto päätösvalta alueellisilla neuvottelukunnilla, joihin valittiin edustajat työpajojen osallistujista, Ruudin ydinryhmästä sekä nuorisoihmissuhteiden keskeisistä. Neuvottelukunnat täsmensivät ehdotusten toteutustapaa ja seurasivat päätöksissään koulujen äänestystulosta. Päätöksiin oli kuitenkin veto-oikeus Ruudin ydinryhmällä. Lopulta päätökset sinetöi nuorisolautakunta nuorisotyöyksikön toimintasuunnitelman osana.²⁴² Nuorisotoimen alaan kuulumattomat ehdotukset luvattiin välittää muille virastoille. Eräs haastateltavani kuvailee poikkihallinnollisuuden ongelmaa näin:

Sillon ekalla Ruuti-kierroksella jo tunnistettiin se, että – – nuoret teki tosi paljon ehdotuksia, jotka koski myös muita toimialoja ja niit ei saatu sinne nuorten RuutiBudjettiin istutettua ja niit tuli vähän niinku semmosia kiviä kenkään ja sillon jo käynnistettiin keskustelua, et täs pitäisi jotenki pystyä sitomaan muutki kaupungin silloset virastot ja heidän palvelunsa. – – Et se vaikuttamismahdollisuus nuorilla tuntus myös aidommalta, kun ei nää hallinnon rajat olis siinä.

Kokeilua jatkettiin sekä laajennettiin seuraavina vuosina ja kaupunginvaltuusto päätti RuutiBudjetin vakinaistamisesta 13.6.2016 johtamisjärjestelmän uudistamisen yhteydessä.²⁴³ Nykyään RuutiBudjettia toteutetaan 15:ssä kaupungin 20 nuorisotyöyksiköstä sekä näiden alueella toimivissa kouluissa. RuutiBudjetin verkkosivuston mukaan siihen osallistuu vuosittain yli 10 000 nuorta. He vaikuttavat nuorisoi-

²⁴⁰ Nuorisoihmissuhteiden keskeinen 2013, 1

²⁴¹ Högnabba 2014, 9, 18–19, 28, 32

²⁴² Haaga-Kaarelan nuorisotyöyksikkö 2013; Kaakkoinen nuorisotyöyksikkö 2013

²⁴³ Kvsto 2016a, 5

työyksiköiden toiminnan sisältöihin ja nuorisotyöntekijöiden työajan käyttöön. Yksiköiden omista toimintamäärärahoista voidaan toteuttaa kustannuksiltaan enintään 3 000 euron suunnitelmia. Sen lisäksi nuorisopalveluiden yhteisestä budjetista on käytettävissä 150 000 euroa tämän ylittävälle suunnitelmille. Menetelmä etenee seuraavasti. Keväällä tiedonkeruussa kouluissa kartoitetaan nuorten toiveita, huolia ja ideoita. Kesällä työpajoissa nuorisotaloilla nuoret kehittelevät nuoriso-ohjaajien avulla tiedon pohjalta suunnitelmia, joille tehdään alustava kustannusarvio. Syksyllä suunnitelmista äänestetään sähköisesti: tätä tuetaan yläkouluissa varaamalla osa koulupäivästä äänestykseen ja nuorisotaloilla iltaisin. Äänioikeutettuja ovat 12–17-vuotiaat helsinkiläiset. Päätökset tehdään aluekohtaisissa poikkihallinnollisissa neuvottelukunnissa, joihin osallistuu alueen nuoria, kunkin nuorisotyöyksikön toiminnanjohtaja sekä esillä olevien suunnitelmien aihepiireihin liittyviä kaupungin eri palveluiden asiantuntijoita ja päättäviä viranhaltijoita. Toteutettaviksi päätetyt suunnitelmat luvataan toteuttaa seuraavan budjettivuoden aikana.²⁴⁴

RuutiBudjetille leimallista on kytkeytyminen nuorisopalveluiden toiminnan suunnitteluun vuotuisessa syklissä sekä kasvokkainen toiminta kaikissa vaiheissa. Eräs haastateltavani kuvaa tilannetta näin:

Ja se koulujen, tai nuorisotoimen RuutiBudjetti, siinä on kysymys aika paljo kuitenkin toimintasuunnitelman rakentamisesta yhdessä asiakkaiden kanssa. Siinä se parisataa tuhatta, josta neuvotellaan nuorten kanssa. – Et siin nuorisotoimen mallissa kuitenkin kysymys on aika pitkälti siitä, et se on kasvokkaista yhteistoimintaa. Se äänestäminen on kasvokkaista yhteistoimintaa koululla. Ku tää [OmaStadi] on sit se, et kotona jokainen pankkitunnuksilla äänestää.

Ruuti-raha

Helsingin osallistuvan budjetoinnin kokonaisuuden ehkä julkisuudessa vähemmän tunnettu osa, mutta kohderyhmältään laaja on koulujen oppilaskuntien ja oppilaitosten opiskelijakuntien Ruuti-raha. Se lanseerattiin vuoden 2014 lopussa ja käytettäväksi varattiin 200 000 euron määräraha vuodelle 2015.²⁴⁵ Vuonna 2016 Opetusviraston ilmoituksen mukaan Ruuti-raha oli jo vakiintunut osaksi Ruuti-järjestelmän osallistuvaa budjetointia.²⁴⁶

Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan tuoreen sisäisen ohjeen mukaan Ruuti-rahamen tavoitteena on lisätä oppilaiden osallisuutta, oppilaitosten yhteisöllisyyttä sekä oppimisympäristön viihtyisyyttä. Samalla oppilaat harjoittelevat yhteiseen hyvään tähtäävää päätöksentekoprosessia. Ohjeessa korostetaan, että prosessissa tärkeää on saada jokaisen ääni kuuluviin. Ruuti-rahamen käytöstä päättää oppilas- tai opiskelijakunta. Ulkopuolelle on rajattu muun muassa lemmikkieläimet, televisiot, juoma-automaatit sekä oppikirjat, opettajien sijaiskulut ja rakennusten remontit. Perusopetuksessa Ruuti-rahasta 80 % on varattu koko oppilaskunnan ja 20 % oppilaitoksen hallituksen päätettäväksi. Suomenkielisissä lukioissa sekä Stadin ammattiopistossa ja aikuisopistossa opiskelijakunnat päättävät koko Ruuti-rahasta. Oppilaskunnan ohjaava opettaja kilpailuttaa hankinnan ja koulusihteeri tekee tilauksen. Oppilas- ja opiskelijakuntien tehtävänä on kuvata Ruuti-rahojen käyttöä esimerkiksi internetsivuillaan tai oppilaitoksen sosiaalisen median kanavissa.²⁴⁷

Kohdennettuna osallistuvana budjetointina Ruuti-rahamen päätöksenteon mittakaava on koulukohmainen. Sitä toteutetaan varsinkin peruskouluissa opettajavetoisesti, mikä mahdollistaa soveltamisen

²⁴⁴ Helsingin kaupunki 2020

²⁴⁵ Kh 2014, 35; Opetuslautakunta 2014

²⁴⁶ Idström 2016, 84–85

²⁴⁷ Kasvatuksen ja koulutuksen toimiala 2020

oppilasryhmän lähtökohtien mukaan. Minimivaatimuksena on oppilaiden päätösvalta. Eräs haastateltavani luonnehtii menetelmää näin:

[K]yl siinäki niinku sama prosessi on, et siellä tehdään luokista ehdotuksia ja sitte monissa kouluissa oppilaskunnan hallitus käy ne läpi ja sitte ne tuodaan esille ja niist keskustellaan ja sitte niist äänestetään.

– – Et siin ei oo mitään sellasta niinkun täsmälleen yhtä prosessia mikä kaikkien koulujen pitää tehdä, mut kyl sillai että oppilaat sen sitte päättää, ne oppilaat sitä ideoi, ja sen pitää olla semmonen, se hanke mihin se sitte käytetään, et kaikki voi siihen osallistua.

Uuden osallisuusmallin myötä vuonna 2017 kaupunginhallitus täsmensi Ruuti-rahaman ja RuutiBudjetin osallistumisikärajan 12 vuoteen tulevan OmaStadi-budjetoinnin mukaisesti. Samalla tavoitteeksi asetettiin yhteen sovittaa nämä kolme prosessia pedagogiselta ajattelultaan yhtenäiseksi nuorten osallistuvan budjetoinnin malliksi, joka huomioi alueellisen osallistumisen lisäksi nuorille avautuvat kaupunkitason mahdollisuudet. Taustalla on koulujen ja oppilaitosten opetussuunnitelmien tavoite, että nuoret saavat kokemuksia myös koulun ulkopuolella tapahtuvasta vaikuttamisesta.²⁴⁸

Helsingin kaupungin tarkastuslautakunta lausui arviointikertomuksessaan 2014, että kokemukset osallistuvasta budjetoinnista olivat olleet pääosin hyviä. Tarkastuslautakunta kehotti samalla kaupunginkirjastoa, kulttuurikeskusta ja nuorisosiainkeskusta harkinnan mukaan laajentamaan osallistuvan budjetoinnin käyttöä kuntalaisten osallistumisen lisäämiseksi. Myös liikuntavirastoa ja varhaiskasvatusvirastoa kehoitettiin selvittämään osallistuvan budjetoinnin käytön mahdollisuuksia.²⁴⁹

Maunula-talo

Maunulan monitoimitalon toimintamallissa vuodelta 2016 korostuu yhteistyö niin asukkaiden ja käyttäjien kanssa kuin taloa käyttävien kolmen hallintokunnan: kirjaston, työväenopiston ja nuorisotoimen kesken. Jo kaupunginhallituksen 2014 hyväksymässä hankesuunnitelmassa haluttiin asukaslähtöisesti yhdistää näiden palvelut synergiseksi kokonaisuudeksi. Asukkaat olisivat mukana suunnittelemassa niin rakennusta kuin talon toimintaa ja budjetoimassa osaa siihen sijoittuvien toimintojen budjetista. Talo paitsi parantaisi kulttuuri-, taito-, tieto- ja tiedetarjontaa alueella, loisi kansalaisuuden kokemuksia ja aktivoisi osallistumaan.²⁵⁰

Taustalla voi asukasvaikuttamisen ohella nähdä myös esikaupunkien tiivistämiseen liittyvän toimintojen yhteentulemisen. Hankesuunnitelmassa kuvaillaan Maunulan uutta keskustaa, jonka 2009 voimaan tullut asemakaava sisältää uuden liikekeskustan ja sen vieressä julkisten palvelujen rakennuksen tontin. Työväenopiston ja kirjaston palvelujen sijoittumista liikekeskustan yhteyteen ja näiden rakentamista samanaikaisesti liikerakennuksen kanssa on pidetty tärkeänä. Kun nuorisotalolla myöhemmin havaittiin kosteusvaurioita, myös sen toiminnot mahdutettiin uudisrakennuksen tilaohjelmaan. Tehostuvat tilat toimivat kehyksenä tehostuvalle yhteistyölle, jonka odotetaan koituvan asukkaiden hyväksi. Konsepti vastasi maunulalaisten pitkäaikaisiin toiveisiin: monitoimitaloa oli ehdotettu jo vuonna 1986 ylipormestarin asukasillassa, esikuvana kahta vuotta aiemmin Puotinharjuun valmistunut Stoa.²⁵¹

²⁴⁸ Kh 2017b, 8

²⁴⁹ Tarkastuslautakunta 2015, 43–44

²⁵⁰ Helsingin kaupunki 2013, 21; Kh 2014a, 3; Högnabba 2014, 16–17; Maunula-talo 2016a

²⁵¹ Helsingin kaupunki 2013, 5, 7–8; Maunula-talo 2016a

Maunula-talon toimintamalliin sisältyy osallistuva budjetointi, joka kohdistuu talon toimijoiden yhteisiin toimintoihin. Sen prosessi etenee pitkälti samaan tapaan kuin Porto Alegressa. Sitä kuvataan talon neuvottelukunnan käyttämässä diaesityksessä seuraavasti. Avoimeen foorumiin kokoontuneet talon käyttäjät ja asukkaat valitsevat kuusi edustajaa neuvottelukuntaan, jossa on myös yhteensä kuusi edustajaa kirjastolta, työväenopistolta ja nuorisotalolta. Neuvottelukunta suunnittelee ja toteuttaa tiedonkeruun asukkaiden toiveista. Lähtökohtana on myös arvio seuraavan vuoden budjetista sekä rahoituksen käyttöehdoista. Avoimissa työpajoissa ideoista kehitetään ehdotuksia toiminnaksi. Työpajoihin pyritään saamaan monipuolisesti edustava osallistujajoukko kutsumalla erilaisia kaupunkilaisia mukaan. Julkisen ja kaikille avoimen äänestyksen jälkeen neuvottelukunta kokoontuu ja neuvotellen sopii toteutettavista ehdotuksista äänestystuloksen ohjaamana. Maunula-talon toimijoiden toimivaltaan kuulumattomat ehdotukset luvataan viedä tiedoksi niistä vastaaville toimijoille ja asukkaat saavat halutessaan Maunula-talon työntekijöiltä tukea ehdotusten edistämisessä. Näin koottava toimintasuunnitelma käsitellään ja hyväksytään seuraavassa avoimessa foorumissa. Päätettävät toimenpiteet toteutetaan seuraavan vuoden aikana eri toimijoiden voimin hallintokuntien budjettirahoituksella, ellei neuvottelukunnassa toisin sovita, ja neuvottelukunta valvoo valittujen toimenpiteiden toteutusta. Osallistuvassa budjetoinnissa ei voi erottaa työntekijöitä eikä muuttaa heidän toimenkuvaansa, eikä ylittää hallintokuntien lautakuntien päätöksentekoa.²⁵²

Maunula-talon neuvottelukunnassa asukasedustajana kolme vuotta toimineen Tapani Kontialan mukaan osallistuvan budjetoinnin toimeenpano sellaisenaan ei ole toistaiseksi ollut mahdollista, sillä talon toimijoilla ei ole ollut osoittaa yhteiseen tekemiseen resursseja: rahaa ja työaika.²⁵³ Vuoden 2020 alusta Maunula-taloon tuli neljänneksi toimijaksi kulttuuripalveluiden Kanneltalon yksikkö. Talon tilanne onkin mielenkiintoisessa vaiheessa ja antaa otollisen aiheen jatkotutkimuksille niin osallistuvan yhteissuunnittelun kuin osallistuvan budjetoinninkin viitekehyksessä.

7.5 OmaStadin periaatteet muodostuvat

Osallistuvan budjetoinnin laajentaminen kaupungin koko toimintaa kattavaksi liittyy vuonna 2017 toteutuneeseen kaupungin johtamisjärjestelmän ja organisaation uudistukseen, joka oli perinpohjaisin vuosikymmeniin. Sen keskeisiä osia ovat pormestarihallinto, jossa virkasuhteisen kaupunginjohtajan asemesta valtuusto valitsee pormestarin valtuustokaudeksi, sekä toimialamalli, jossa entiset 31 virastoa ja liikelaitosta koottiin neljäksi toimialaksi vastaavine lautakuntineen. Näiden tarkoituksena oli selkeyttää poliittisen ohjauksen ja päätöksenteon sekä virkavalmistelun rooleja, lisätä äänestystuloksen heijastumista kaupungin toimintaan, tehostaa kaupunkiorganisaation ohjattavuutta, vähentää virastorajoja sekä parantaa palvelujen asukaslähtöisyyttä. Johtamisjärjestelmän uudistamisesta päätti kaupunginvaltuusto 16.3.2016. Samalla päätettiin valmistella uusi osallisuus- ja vuorovaikutusmalli, joka muun muassa parantaa osallistumismahdollisuuksia kaupunkitasoisesti ja alueellisesti, vakinaistaa aiempia kokeiluja ja laajentaa osallistuvan budjetoinnin käyttöä.²⁵⁴ Eräät haastateltavani kuvaavat tilaisuuden avautumista näin:

²⁵² Maunula-talo 2016a; Maunula-talo 2016b, 7–31

²⁵³ Kontiala 2020

²⁵⁴ Kvsto 2016a, 2–5, 28–29

Ja sitte tietenkin jos ajattelee tätä hallinnollista viitekehystä niin sitte tuli oiva tilaisuus kun tuli organisaatio-uudistus ja muutenkin mietittiin osallisuuden periaatteita ja koko osallisuutta uudestaan niin se oli hyvä sauma sitten tähän yhteyteen vielä rakentaa, et aika oli kypsä.

[N]iin siinähan lähdettiin hahmottamaan sitä, et miten me ymmärretään ylipäättään kaupungissa osallisuus. – – [M]un mielest me päästiin siin osallisuuden määrittelyssä hyvin pitkälle, ja et me tunnistettiin ne demokraatiakokeilut mitä Helsingissä oli tehty aikasemmin, niinku nimenomaan lähidemokratian edistämiseksi – – ja sit me alettiin puhua osallisuudesta. Ja sen sanan käyttö ylipäättään, niin se mun mielestä kuvas hyvin sitä semmosta, joo, ajattelun muutosta siitä, et osallisuus on mitä parhainta demokratian edistämistä.

Osallisuus- ja vuorovaikutusmallia valmisteltiin nuorisotoimenjohtaja Tommi Laition vetämässä työryhmässä, jossa oli edustajat keskeisimmistä asukasosallisuuteen liittyvistä virastoista sekä kaupunginkansliasta. Valmistelu tehtiin vuorovaikutuksessa asukkaiden, yhteisöjen, kaupungin työntekijöiden ja luottamushenkilöiden kanssa. Tähän sisältyi verkkokysely, lomakekysely kirjastoissa, yhteiskehittämispäivät sekä kaikille avoimet asukasillat Kampissa, Kannelmäessä, Malmilla ja Myllypurossa. Erikseen on syytä korostaa perusteellista työskentelyä yhteiskehittämispäivillä 2.–3.9.2016 kaupungintalolla. Sinne kokoontui liki 200 hakemusten perusteella valittua alan asiantuntijaa ja aktivistia hahmottamaan osallisuusmallin päälinjoja ja elementtejä. Tilaisuuden muistiinpanot löytyvät osallisuusmallin jatkovalmistelun julkisesta työpaperista. Runsaasta materiaalista nousee yhtenä läpileikkaavana teemana yhteiskehittäminen, jossa valmistelulle annetaan kasvot. Tähän liittyviä ehdotuksia olivat mm. resurssien varaaaminen asukkaiden ideoinnin *sparraamiseen*, virkamiesten velvollisuus *konsultoida* kaupunkilaisten ideoita sekä *työpajat* virkamiesten kanssa. Samansuuntainen oli ehdotus, että kaupunki sitoutuu kutsumaan kaikki asiasta kiinnostuneet *mukaan* ratkaisemaan, arvioimaan ja tunnistamaan ongelmia ja aloitteita yhdessä. Yhteenvedossa esiintyy myös idea stadiluotseista *alueellisina koordinaattoreina*. Nämä ajatukset näkyvät selvästi myös myöhemmässä jatkovalmistelussa. Vuorovaikutusta koskevassa raportissa erikseen korostetaan, että esitettävän mallin periaatteet ja osatekijät pohjautuvat kaupunkiyhteisön esille nostamiin näkökulmiin.²⁵⁵

Julkisen työpaperin mukaan jatkovalmistelussa tunnistettiin osallisuuden edellytyksenä *hallintokulttuurin muutoksen tarve*. Se edellyttää ylimmän poliittisen ja virkamiesjohdon sitoutumista vuorovaikutteiseen ja avoimeen yhdessä tekemiseen kuntalaisten ja yhteisöjen kanssa.²⁵⁶ Tähän liittyy osallisuuden asemointi pormestarikunnan vastuulle. Eräs haastateltavani kuvailee ajatusta näin:

[O]sallisuushan nousee pormestarikunnan roolissa varsin merkittäväks – – se osallisuuden painoarvo ehkä tuli aika jännäks siinä, että pormestarikunta vastaa kansalaisten osallisuuden toteutumisesta hallintosääntön mukaan. Niin kyllä siitä tulee lisäodotusta niinkun et jotain pitäis syntyäki.

Osallisuuden periaatteet ankkuroitiin mahdollisimman korkealla auktoriteetilla, kun kaupunginvaltuusto kirjasi ne 16.11.2016 kaikkea kaupungin toimintaa velvoittavaan hallintosääntöön seuraavasti: *Kunnan jäsenten osallisuus ja kaupungin ja kaupunkilaisten vuorovaikutus perustuu yksilöiden ja yhteisöjen osaamisen ja asiantuntijuuden hyödyntämiseen, omaehtoisen toiminnan mahdollistamiseen ja yhdenvertaisten osallistumismahdollisuuksien luomiseen*. Näiden toteuttamiseksi kirjattiin osatekijät: *Hallinnon avoimuus, selkokielineen ja monikanavainen viestintä, alueellinen osallistuminen, osallistuva*

²⁵⁵ Kvsto 2016b, 15; Helsingin kaupunki 2016a, 3, 7–28, 40–48; 2016c, 7

²⁵⁶ Helsingin kaupunki 2016a, 62

*suunnittelu ja budjetointi, käyttäjä- ja asiakasraadit, asiakaskokemuksen ja palautteiden hyödyntäminen, toimivat aloitekäytännöt sekä kansalaistoiminnan kannuste- ja tukimenettelyt.*²⁵⁷

Samana pöytäkirjan liitteenä on osallisuustyöryhmän muistio, jossa esitetään ensimmäinen kuvaus uudesta osallistuvasta budjetoinnista ja sen esikuvista. Sen mukaan Helsingissä voitaisiin soveltaa muun muassa Reykjavikin, Madridin, New Yorkin ja Pariisin käyttämää menettelyä, jossa vuosittain järjestetään *asukkaiden esittämien hanke-esitysten välinen äänestys*. Näissä kaupunki on jaettu alueisiin, joiden kesken *summa on jaettu alueiden asukasmäärän perusteella*. Näin varmistetaan, että hankkeita kohdistuu laajasti kaupungin alueelle. *Toimialat huolehtisivat* hankkeiden toteuttamisesta.²⁵⁸ Merkittävässä roolissa on määritelmä ”hanke-esitys”, joka edellyttää ideatasoa pidemmälle vietyä valmistelua. Merkittävä valinta on myös rahan jakaminen asukasmäärän perusteella, samoin kuin se, että puhutaan hankkeista eli määräaikaista toiminnasta erotuksena pysyvien toimintojen päättämisestä.

Tässä jo alkaa hahmottua malli, jossa hankkeiden *valmisteluun osallistuminen* on keskeistä ja päätöksenteko kohdistuu hankkeiden kautta *laajasti kaupungin alueelle* sekä *eri toimialoille*.

Valtuustokauden vaihduttua uusi kaupunginhallitus päätti osallisuus- ja vuorovaikutusmallin toimeenpanosta ja rahoituksesta 13.11.2017. Samalla tarkentui mallin sisältö, jossa on 10 osa-aluetta: 1) Alueellinen osallisuus käsittäen verkostot, foorumit ja stadiluotsit sekä näiden rinnalla 2) yritysluotsit edesauttamassa paikallista yritystoimintaa, 3) osallistuva budjetointi käsittäen RuutiBudjetin ja Ruuti-*rahan* sekä uuden alueellisen osallistuvan budjetoinnin mallin, 4) toimialojen monipuolinen osallisuustyö mukaan lukien lakisääteiset vuorovaikutukset, 5) vapaaehtoistoiminnan koordinointi, 6) kaupungin tilojen avaaminen asukas- ja yhteisötoiminnan käyttöön, 7) avoin data ja tieto, 8) vaikuttajatoimielimet kuntalain mukaan: vanhusneuvosto, vammaisneuvosto ja nuorisovaltuustoa vastaava Ruudin ydinryhmä, 9) aloitteet ja palautteet sekä 10) digitaalinen osallisuus mukaan lukien käyttäjälähtöiset verkkopalvelut ja Helsinki-sovellus. Laajan kokonaisuuden seuranta ja johtamista tukemaan perustetaan sisäinen ohjausryhmä sekä neuvottelukunta, jossa on mukana kansalaisyhteiskunnan, yritysten ja korkeakoulujen edustajia.²⁵⁹ Osallisuus asemoidaan tässä koko kaupungin toiminnaksi, ei yksittäiseksi toiminnoksi. Osallistuvalla budjetoinnilla on tässä oma funktionsa eikä sen ole tarkoitus toimia kaiken osallistumisen ja vuorovaikutuksen kanavana.

Osallistuvan budjetoinnin kohdalla päätöksessä on alueellisen jaon lisäksi mukana uusi ajatus *koko kaupunkia koskevien hankkeiden* osuudesta. Tämä merkitsee aluerajaukseltaan suuremman erillisen budjetointiprosessin muodostamista. Samalla määritellään aluebudjetoinnin jaon perustuminen *suurpiireihin* (7 kpl) eikä esimerkiksi kaupunginosiin (60 kpl). Toistaiseksi käyttämätön mahdollisuus *vuosittain vaihtuviin teemoihin* sisältyy päätökseen. *Aloitteiden ja äänestyksen tukemisessa* katsotaan olevan tärkeä rooli kaupungin lähipalveluilla. Osallisuusmalliin kuuluvan alueellisen osallisuuden otsikon alla esitellään stadiluotsien työnkuva, johon sisältyy osallistuminen osallistuvan budjetoinnin toimeenpanoon varmistaen *hanke-ehdotusten yhdenvertaisuus ja moniäänisyys*. Kaupunginhallitus muutti päätöksellään osallistuvan budjetoinnin *äänestyksen ikärajaksi 12 vuotta*, kun ehdotus oli ollut 13 vuotta. Matalan ikärajan katsotaan tukevan koulujen opetussuunnitelmaa ja nuorten kansalaistoimintaa sekä tuottavan jokaiselle teini-ikäiselle todellisen ja säännöllisen vaikuttamiskokemuksen. Päätöksessä ratkaistaan myös osallistuvan budjetoinnin rahoitus vuoden 2017 lopussa päättyvän Lähiöprojektin käytössä olleella momentilla sekä valmistelemalla *lähiörahaston muuttaminen osallisuusrahastoksi*. Sa-

²⁵⁷ Helsingin kaupunki 2016d, 23, 59

²⁵⁸ Helsingin kaupunki 2016b, 5

²⁵⁹ Kh 2017a, 6–12

mallia asetetaan osallistuvan budjetoinnin mitoitus 5 miljoonan euron tasolle vuosittain. Tämä mahdollistaa sen toteutuksen kajoamatta toimialojen budjetteihin muutoin kuin tulevien ylläpitokulujen osalta.²⁶⁰ Eräs haastateltavani kuvailee tämän ratkaisun merkitystä näin:

Siis tässä tilanteessa, jossa tää osallisuusmallin toteutus lähti liikkeelle samanaikaisesti ku meillä toteutu toimialauudistus ja toimialojen sisäinen kirjanpito ja rakenne on niinku ollu pitkään sekasin. Niin ehkä tällainen niinku ulkopuolisen rahan osottaminen oli helpompi tapa tässä nyt saada hyväksyntää sille, että tämmöstä tehdään. Se vaatii kuitenkin tiettyä sitoutumista ja panostusta kaikilla toimialoilla.

Kaupunginvaltuusto perusti 13.6.2018 *taseen ulkopuolisen osallisuusrahaston* siirtämällä siihen lähiörahastolta jääneet 40 miljoonaa euroa. Rahaston käyttötarkoituksen määrittelyn yhteydessä päätettiin ensimmäistä kertaa osallistuvan budjetoinnin tavoitteet: *vahvistaa kuntalaisten vaikuttamismahdollisuuksia, edistää yhdenvertaisuutta sekä lisätä ymmärrystä kunnan toiminnasta*.²⁶¹

Samalla määriteltiin osallistuvan budjetoinnin vaiheistus: 1) Ehdotusvaihe, jossa asukkaat ja yhteisöt tekevät ehdotuksia ja keskustelevat niistä. Kaupunki järjestää *yhteiskehittämistilaisuuksia sekä osallistuu keskusteluun*. 2) Arviointivaihe, jossa kaupunki arvioi ehdotusten toteutettavuuden *määrärahan ja säännösten puitteissa*. 3) Äänestysvaihe, jossa kaupunkilaiset äänestävät määrärahan jakamisesta. Kaupunginhallitus vahvistaa tuloksen. Samalla selviää, että *äänestystulos suoraan ratkaisee* toteutettavat hankkeet, eikä sen jälkeistä neuvottelumenettelyä ole. 4) Toteutusvaihe, jossa olennaista on *ehdotusten tekijöiden osallisuus toteutukseen* ja avoin kuntalaisviestintä. Samalla todettiin, että kaupunki voi ehdotusten tekovaiheessa tuoda esille *lähtötietoja ja tarpeita eri alueille*. Lisäksi tulotaisiin tekemään *kohdennettuja toimenpiteitä vähemmän osallistuville ryhmille ja asuinalueille* yhdenvertaisuuden varmistamiseksi. Rahaa voitaisiin suunnata *investointien ohella käyttötalouden* piirissä toteuttaviin määräaikaisiin projekteihin.

Yhä yksityiskohtaisemman kuvan mallista antaa kaupunginhallituksen päätös osallistuvan budjetoinnin toteutusperiaatteista 1.10.2018. Keskeinen täsmennys on ehdotusten jättäminen ja niistä äänestäminen *kokonaan netissä*. Samalla luvataan tukea sähköisen palvelun käyttöön. Äänioikeus määritellään tässä yksittäisille helsinkiläisille. Budjettiehdotuksen *alarajalla 35 000 euroa* pyritään varmistamaan vaikuttavuus ja säästämään valmistelun resursseja. Määräraha 4,4 miljoonaa euroa ja sen jakaminen *80 % suurpiirikohtaisesti asukasluvun mukaan ja 20 % kaupunkiyhteisiin* hankkeisiin vahvistetaan. Yhteiskehittämistä kuvataan vaiheeksi, jossa budjettiehdotuksia *tarkennetaan ja kootaan* tarvittaessa yhteen isommiksi kokonaisuuksiksi. *Äänestystuloksen vahvistaminen* täsmennetään kaupunginhallituksessa pormestarin tehtäväksi, samoin kuin *äänestettävien ehdotusten päättäminen* läpinäkyvin ja yhteneväisin kriteerein.²⁶²

OmaStadi-budjetoinnin ensimmäisen kierroksen 2018–2019 kokemusten ja palautteen perusteella kaupunginhallitus teki toisen kierroksen 2020–2021 toimeenpanopäätöksen 4.5.2020. Ratkaisumallia ei muutettu. Sen tavoitteiden kirjausta täsmennettiin korostamalla *avoimen hallinnon* periaatteita ja *puntaroivan kansalaiskeskustelun* menetelmiä. Näiden mukaisesti painotettiin yhteiskehittelyvaiheen osalta tavoitteita vahvistaa *kaupunkilaisten omistajuutta* suunnitelmiin ja sitoutumista prosessiin sekä saada aikaan perusteltuja ja pohdittuja suunnitelmia. Samalla ehdotusten toteuttamiseen käytettävä määräraha kaksinkertaistettiin 8,8 miljoonaan euroon (noin 13 eur/asukas). Budjetoinnin reunaehtoi-

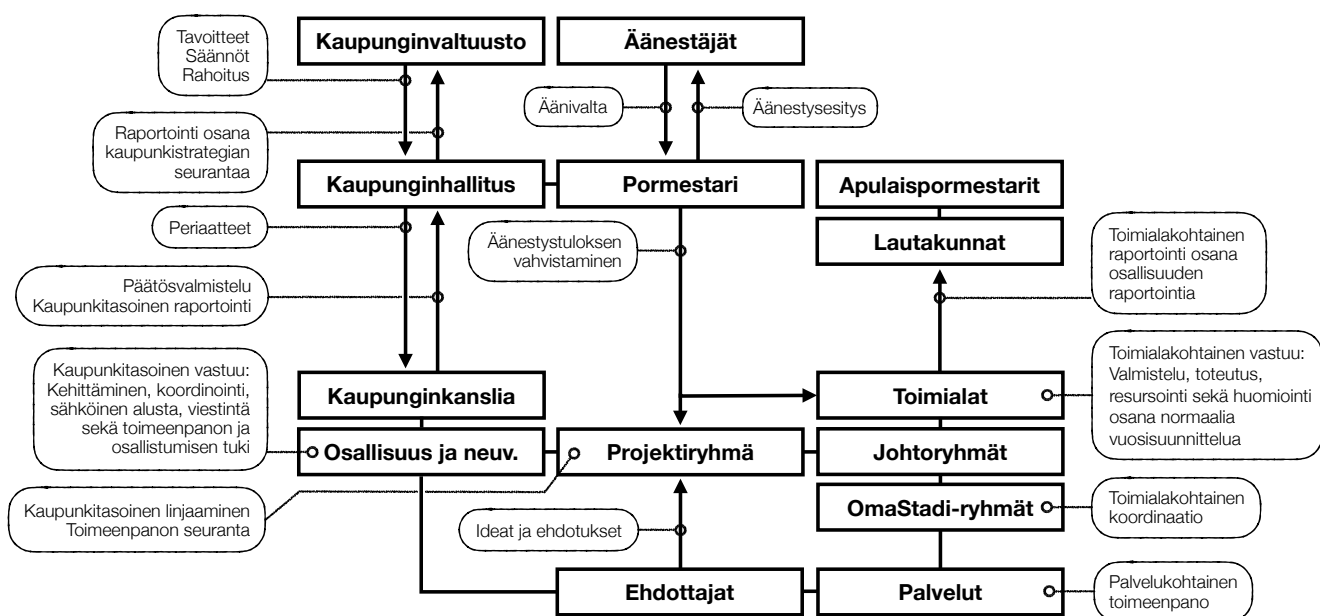
²⁶⁰ Kh 2017a, 1, 6–9, 14

²⁶¹ Kvsto 2018, 3

²⁶² Kh 2018; Helsingin kaupunki 2018

hin tehtiin esityksestä poiketen muutos, jossa yksittäinen hanke saa viedä korkeintaan puolet alueen (suurpiiri tai koko kaupunki) määrärahasta.²⁶³

Tarkastelen vielä lyhyesti OmaStadi-budjetoinnin organisaatiota. Se on kytkeytynyt monin tavoin kaupungin sisäiseen toimintarakenteeseen. Kuvaan sitä pääpiirteissään kaaviolla, jonka olen tulkinut edellä mainituista päätöksistä sekä keskusteluista alueosallisuuspäällikkö Titta Reunasan kanssa. Kaaviossa ilmenee, miten kaupunkilaisten kaksi roolia, ehdottaminen ja äänestäminen, liittyvät suunnittelun ja päätöksenteon kytkentöihin uusina komponentteina. Menettely perustuu kaupunginvaltuuston ja -hallituksen päätöksiin ja toteutetaan kaupungin normaalissa organisaatiossa, *jonka osaksi kaupunkilaiset tulevat hetkeksi*. Samalla luodaan uusi rinnakkainen ja lyhyt, mutta demokraattinen reitti vaikuttamiselle kaupungin toimintaa koskevien reunaehtoien puitteissa.



Kuva: Helsingin OmaStadi-budjetoinnin organisaatio pääpiirteissään.

Eräät haastateltavani kuvailevat tätä asetelmaa näin:

[K]ylhän siinä nyt on se, että annetaan – ei suoraan mut ainaki välillisesti kaupunkilaisille se valta myöskin puuttuu tähän niinkun tähän kaupungin suunnittelukoneistoon. Eli nyt sit annetaan oikasureitti. – Mut kyllä reunaehdot on ihan paikallaan, siis siinä mielessä että – anarkiaahan tässä ei oo tarkoitus hakea. Anarkiaahan on sitä että tehään mitä vaan, että tosson rahaa teille. Että kyllä tässä ihan tätä tota meidän yhteistä kaupunkii nyt suunnitellaan.

Mä sanoisin, et must täs Helsingin ratkasussa on aika semmonen niinku, se perusvire on semmonen aika niinku, myönteinen tehdään yhdessä. Se on ehkä vähemmän se, että luovutamme valtaa.

Helsingin OmaStadi-budjetointia on jo ehditty käyttää vertailukohtana muiden kaupunkien omien osallistuvan budjetoinnin sovellusten suunnittelussa. Niiden tarkastelu valottaa osaltaan myös Helsingin ratkaisua. Tarkastelen seuraavassa kahta tuoreinta esimerkkiä.

²⁶³ Kh 2020; Kaupunginkanslia 2020

Turun asukasbudjetti

Turun kaupunki toteutti ensimmäisen kaupunginlaajuisen osallistuvan budjetointinsa Asukasbudjetin nimellä vuonna 2020. Asukkaat saivat ehdottaa, kehittää ja äänestää miljoonan euron (noin 5 eur/asukas) käyttämisestä turkulaisten hyvinvointia edistäviin hankkeisiin. Ehdotuksia saatiin 340 ja niistä kehitettiin 239 suunnitelmaa asukkaiden ja kaupungin asiantuntijoiden yhteistyönä keväällä 2020 netin välityksellä koronarajoitusten ollessa voimassa. Äänestykseen netissä osallistui 3 001 turkulaista syyskuussa 2020 ikärajan ollessa 13 vuotta ja äänestysaktiivisuuden täten noin 2 % kohdeikäryhmästä. Toeutukseen eteni 52 hanketta.²⁶⁴

Turun ratkaisua vertasivat Helsingin malliin pyynnöstä kehittämispäällikkö Sari Kinnunen, osallisuuden erityisasiantuntija Anri Niskala ja aluetyön kehittäjä Katri Arnivaara. He ovat valmistelleet kaupunkitasoisesti Asukasbudjettia vuodesta 2019. Tätä ennen osallistuvaa budjetointia oli tehty pienimuotoisemmin nuorisotaloilla ja muutenkin vapaa-aikatoimialalla. Asukasbudjetti sai alkunsa ryhmäaloitteesta kaupunginvaltuustossa loppuvuodesta 2018. Taustalla on myös laajempi pyrkimys osallisuuden toteutustapojen kehittämiseen sekä syrjäytyneiden ja erilaisten asuinalueiden huomioimiseen.

Samaa malleissa on vaiheistus sekä prosessin vetovastuun ja hankkeiden toteutusvastuun pitäminen kaupungilla sekä alueittainen budjetoinnin toteutustapa. Samoin yhteistyötä erityisryhmien osallistumisen edistämiseksi tehdään eri järjestöjen sekä kaupungin vaikuttajatoimielinten kanssa. Myös sähköisen palvelun tekninen alusta on sama kuin Helsingissä.

Merkittävin ero mallien välillä on rahoitusmekanismeissa: Turussa voittaneet ehdotukset rahoitetaan toimialojen *olemissa olevista talousarvioista* eikä Asukasbudjetin läpivientiin tullut henkilölisäresursseja. Kysymyksiä onkin herännyt siitä, jääkö jotain muuta tekemättä näiden vuoksi. Tämä tarkoittaa astetta *vahvempaa mandaattia* kuin Helsingissä: asukkaat vaikuttavat suoraan siihen, mihin toimialoilla käytetään budjettivaroja. Toinen ero on *määrärahan jako suuralueille tasasummina* väkiluvusta riippumatta sekä *lisäksi painottaen* positiivisen diskriminaation eli sosioekonomisilla mittareilla vähäresurssisempia alueita. Keskustan suuralue ei ole mukana ensimmäisellä kaudella eikä koko kaupunkia koskevaa osuutta ole. Kolmas ero on Turussa on Asukasbudjetille *määritelty teema*, joka on tällä kaudella hyvinvointi. Jokainen osallistuja saa kuitenkin itse määrittää, mitä hyvinvoinnilla tarkoittaa. Teemalla sekä kustannusesimerkeillä pyritään ohjaamaan ehdotuksia kaikille toimialoille viitaten Helsingin ensimmäisen kauden ehdotusten osumiseen merkittävästi kaupunkiympäristön toimialalle.

Turun kaupunginhallitus päätti 6.10.2020, että Asukasbudjetti toteutetaan jatkossa kahden vuoden välein, seuraavan kerran vuonna 2022 määrärahan pysyessä samana.²⁶⁵

Tampereen osallistuva budjetointi

Myös Tampereen kaupunki on toteuttamassa ensimmäisen kaupunginlaajuisen osallistuvan budjetointinsa vuonna 2020 nimellä MunTampere. Edellä on jo käsitelty Tesoman vuoden 2014 kohdennetun osallistuvan budjetoinnin tapausta. Nyt käytössä on 450 000 euroa lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistämiseen (noin 2 eur/asukas). Tämä jakaantuu kaupungin viidelle suuralueelle kullekin 70 000 eur sekä koko kaupungin kattaville ideoille 100 000 eur. Ideoita sai jättää kuka tahansa, niitä saatiin 379 ja ideoista kehitettiin 120 suunnitelmaa työpajoissa elo–syyskuussa 2020 yhdessä kaupungin henkilöstön kanssa. Äänestys tapahtuu marraskuussa netissä ja ikäraja on 12 vuotta.²⁶⁶

²⁶⁴ Turun kaupunki 2020

²⁶⁵ Kinnunen et al. 2020

²⁶⁶ Tampereen kaupunki 2020

Tampereen ratkaisua vertasivat Helsinkiin haastattelussa suunnittelija Lilli Siikasmaa ja projekti-suunnittelija Jari Mäkeläinen. He ovat valmistelleet osallistuvaa budjetointia kevästä 2019 osana laajemman osallisuus-yhteisöllisyysmallin päivitystä. Menetelmä nähdään yhtenä keinona vastata lupaukseen päätösvalan hajauttamisesta sekä kokemuksiin näennäisosallistumisesta. Aloitteellisena on ollut muiden muassa kaupungin talousjohtaja, joka oli mukana jo Tesomassa.

Helsingin mallin mukaista tässäkin on vaihteisuus, alueellisuus sekä kaupungin rooli. Kaupunkiveitoista hankkeiden toteutustapaa ei pidetty selviönä valmistelussa, mutta siihen päädyttiin ajatellen, että se lisää idean esittäjien *avoimuutta keskustelulle ja idean muokkaamiselle*. Toisaalta kaupungilla on jo avustusjärjestelmä, johon osallistuvan budjetoinnin istuttaminen olisi haastavaa. Myös Tampere käyttää samaa sähköisen osallistumisen alustaa kuin Helsinki.

Tampereen rahoitusmalli on *konsernihallinnon määräraha* eroten sekä Helsingin että Turun ratkaisusta. Osallistuva budjetointi on resursoitu samasta talousarvion kohdasta, johon kuuluvat myös muut kehittämishankkeet sekä muun muassa suur tapahtumat. Hankkeiden kustannukset syntyvät palvelualueille, jotka laskuttavat niistä konsernihallintoa. Näin konsernilla säilyy kontrolli varojen käyttöön. Toinen ero on *määrärahan jako suuralueille tasasummina*, johon päädyttiin erilaisten vaihtoehtojen tutkimisen jälkeen. Kolmas merkittävä ero on teema, jonka on tarkoitus vaihtua tulevilla kierroksilla. *Teeman avulla osallistuvaa budjetointia jalkautetaan* laajasti kaupunkiorganisaatioon. Tämän vuoden teeman mukaisesti nuorisokeskuksien nuoriso-ohjaajilla on yhtenä päätehtävänä vuonna 2020 osallistuvan budjetoinnin tukeminen. Luonnollisesti lapsia ja nuoria koskevien ideoiden toteuttaminen voi tapahtua hankkeesta riippuen missä tahansa kaupungin yksikössä.

7.6 OmaStadin luonnehdinta

Seuraavassa luonnehdin OmaStadi-budjetointia alussa esittämäni kehukseen sovitellen. Samalla koikeilen, toimiiko kehys tässä tapauksessa. Liitteenä on tämän tulkinnan mukaisesti merkitty kehys.

Tarkoitus: hyvä hallinto

Tavoitteiden tasolla OmaStadi on hybridi, jossa näkyvät osallistuvan budjetoinnin kolme eri perinnettä: yhdenvertaisuuden edistäminen, vaikuttaminen hallintoon ja palveluihin sekä kuntalaisten ymmärryksen lisääminen kunnan toiminnasta. Se painottuu avoimen hallinnon suuntaan korostamalla läpinäkyvää suunnittelua ja päätöksentekoa. Yhdenvertaisuus nähdään kanavan avaamisena *koko kaupunkiyhteisölle* osallistua kunnan talouden suunnitteluun. Tähän liittyy toisaalta myös tehtävä lisätä virkakunnan ymmärrystä kuntalaisten toiminnasta.

Kauden 2020–2021 toteutuspäätöksessä sanoitetaan kysymys sosiaalisesti korjaavasta funktiosta OmaStadissa: sen avulla ei ole tarkoituksenmukaista tilkitä mahdollisia kaupungin palvelupuutteita syrjäytymisen torjumisessa tai erityisen tukea palveluissa, joiden turvaamiseksi osoitetaan määrärahat toimialojen budjetteihin.²⁶⁷

Toimijuus: asukkaat yksilöinä, myös yhteisöt mukana

OmaStadissa budjetointiin osallistutaan yksilöinä. Tämä tuottaa samalla osallistumismahdollisuuden idea- ja ehdotusvaiheessa muille kunnan jäsenille, kuten yhteisöille (tapauskohtaisille tai järjestäyty-

²⁶⁷ Kaupunginkanslia 2020, 1

neille yhteenliittymille) ja yrityksille, mutta niillä ei ole erityistä asemaa prosessissa toisin kuin yhteisömallisissa osallistuvissa budjetoinneissa. Vain asukkaat saavat äänestää.

Verkkoalustan käyttö kaikissa budjetoinnin vaiheissa ideoinnista äänestykseen korostaa osaltaan yksilöosallistumista poistamalla osallistumisen fyysisen kynnyksen.

Aluerajaus: suurpiiri ja koko kaupunki

Alueellisuus on keskeinen ja yksi varhaisimpia OmaStadin malliin valikoituneita piirteitä. Se sisältää alueelliset 7 prosessia suurpiireissä sekä erillisen koko kaupungin prosessin Pariisin osallistuvan budjetoinnin tavoin. Nämä ovat keskenään erikokoisia ja erillisiä niin ideoinnin, yhteiskehittämisen, rahanjaon kuin äänestyksenkin osalta. Kaupunkilaiset ovat vapaita valitsemaan omien intressiensä mukaan, minkä suurpiirin prosessiin osallistuvat. Erään haastateltavani mukaan tämä on merkittävä ero kaupunkeihin, joissa osallistuvan budjetoinnin järjestää kaupunginosahallinto.

Mielenkiintoinen dokumentoimaton havainto ensimmäiseltä kaudelta oli, että alueellisiin prosesseihin tuli konkreettisempia, paikkakohtaisia ehdotuksia ja koko kaupungin prosessiin yleisempiä, ohjelmallisia ehdotuksia. Tämä voi olla myötäsyntyinen ominaisuus ja antaa aiheen jatkotutkimuksille.²⁶⁸

Sisällöllinen kohdennus: kaikki kaupungin toiminnot

Teemallista tai väestöllistä rajausta ei ole. Toiminnallisesti ehdotusten toteuttamisen tulee olla kaupungin suorassa toimivallassa, mikä merkitsee, että kaupungin tytäryhteisöt kuten Helsingin kaupungin asunnot Heka Oy ja Korkeasaaren eläintarhan säätiö sekä kuntayhtymät kuten Helsingin seudun liikenne HSL eivät kuulu OmaStadi-budjetoinnin piiriin.

Aikaisemmin tehtyjä kaupungin toimivaltaisten elinten päätöksiä ei voida ylittää, joten OmaStadin ehdotusten tulee olla muun muassa lainvoimaisten asemakaavojen mukaisia. Samoin lakisääteisten toimintojen kohdalla on otettava nämä määräykset huomioon.

Osallistujavalinta: avoin kaikille ja kohdennettu inklusio

Ideoita saavat jättää kaikki, samoin kehittää niistä ehdotuksia. Mitään ikä- tai kotipaikkavaatimusta ei näissä vaiheissa ole. Äänestää saavat äänestysvuonna 12 täyttävät ja sitä vanhemmat helsinkiläiset. Erityisenä piirteenä malli käsittää nuoret samoista yhteisistä asioista kiinnostuneina kaupunkilaisina ja avaa heille saman osallistumismahdollisuuden.

Osallistumisen kynnystä madalletaan järjestämällä²⁶⁹ kaikille avoimia ideointi- ja yhteiskehittämistä ja äänestystapahtumia eri puolilla kaupunkia. Myös toisen puolesta asiointi verkkopalvelussa on mahdollista kaikissa vaiheissa.

Aliedustettujen väestöryhmien osallistumista edistetään kaikille yhteisten prosessien puitteissa kohdennetuin toimenpitein kaupungin palveluverkoston sekä kumppanijärjestöjen kautta. Voitaikin sanoa, että mallissa positiivinen diskriminaatio on toiminnallista ja täydentävää, ei taloudellista tai rakenteellista.

²⁶⁸ Sama ilmiö tuotettiin Porto Alegren osallistuvassa budjetoinnissa määrittelemällä etukäteen teemat.

²⁶⁹ Vuonna 2020 kulkutauti ja siihen liittyvät rajoitukset estivät osittain tämän.

Tiedonvaihdon suunta: informointi, kuuleminen, konsultaatio ja vuorovaikutus

Ideavaiheessa tiedonvaihto on yksisuuntaista molempiin suuntiin: reunaehtojen ja taustatietojen kertomista ehdottajille sekä ideoiden ja perusteluiden kuulemista. Yhteiskehittämisyvaiheessa on mahdollisuus konsultaatioon, jopa keskustelemaan vuorovaikutukseen.

Suunnittelurooli: vuorovaikutus, myös yhteissuunnittelu

Ehdotukset on tehtävä vuorovaikutuksessa kaupungin asiantuntijoiden kanssa. Kaupunki arvioi ehdotusten toteutettavuuden ja kustannukset. Rajatapauksissa ehdottajia kehoitetaan muuttamaan ehdotustaan. Tarjolla on yhteiskehittämistä lähi- ja etätilaisuuksissa. Kaupunkilaisilla on valmisteluväliltään liittyvä esittelyvalta: lähtökohtaisesti kaikki reunaehdot täyttävät ehdotukset on vietävä äänestykseen. Ehdotusten omistajuus on kaupunkilaisilla siihen saakka, kunnes ne on päätetty toteuttaa, jolloin omistajuus siirtyy kaupungille.

Päätösmekanismi: avoin äänestys

Äänestys tapahtuu verkkopalvelussa sähköisesti vahvalla tunnistuksella. Päätöksentekoa edeltää kampanjavaihe sekä kommentointimahdollisuus verkkopalvelussa. Nämä kaikki korostavat yksilöosallistumista mahdollistaen samalla yhteisöosallistumisen. OmaStadin ensimmäisellä kaudella äänesti 49 705 kaupunkilaista äänestysaktiivisuuden ollessa 8,6 %.²⁷⁰ Tämä oli tiettävästi Suomen julkisen hallinnon suurin sähköinen äänestys siihen mennessä.

Päätösvalta: de facto

Pormestari *vahvistaa* äänestystuloksen viranhaltijapäätöksenä ja kehottaa toimialoja toteuttamaan hankkeet viipymättä. Tätä voisi pitää jo lähes de jure -tasoisena päätösvaltana, koska kaupunginhallituksen päätöksen mukaan pormestarin on näin tehtävä. Menettely liittyy toisaalta osallistuvan budjetoinnin institutionaaliseen ankkurointiin osaksi kaupungin normaalia valmistelu- ja päätöksentekokoneistoa, jossa pormestari vastaa osallisuuden ja vuorovaikutuksen toteutumisesta.

Rahoitusmekanismi: ulkoinen rahasto

OmaStadissa budjetoitava määräraha otetaan taseen ulkopuolisesta osallisuusrahastosta, joten se ei ole suoraan pois toimintabudjeteista. Kuten edellä on esitetty, tämä on ylipäättään mahdollistanut menetelmän käynnistämisen kaupunginlaajuisena. Kuitenkin toteutettavien hankkeiden ylläpitokulujen osalta ylitetään mandaattiraja toimintabudjettien puolelle.

Osuus puheena olevasta budjetista

Mikäli OmaStadin toisen kauden määrärahaa 8,8 miljoonaa euroa verrataan Helsingin kaupungin toimintamenoihin 2020, on se niistä 1,9 promillea²⁷¹. Toisaalta se tulee taseen ulkopuolisesta rahastosta, joten tämä ei välttämättä ole oikea vertailukohta. Lisäksi itse määrärahan lisäksi osuuteen tulisi laskea sen käyttämiseen kaupunginkansliassa ja toimialoilla käytetty työaika ja muut kustannukset. Jos tällöin vertailukohtana pidettäisiin osallisuuteen ja vuorovaikutukseen kaupungissa kokonaisuudessaan käytettävää budjettirahoitusta, olisi sen rajaaminen ja laskeminen eri osabudjeteista otollinen jatkotutkimusaihe.

²⁷⁰ Ahola 2020, 10, 22

²⁷¹ Helsingin kaupunki 2019, 20

Hankkeiden toteutusvastuu: kaupunki

Kaupunki toteuttaa hankkeet. Mahdolliset ulkoistamiset toteutetaan tavanomaisten kilpailutussääntöjen puitteissa. Kaupunkilaisten osallisuus toteutusvaiheessa on tavoitteena. Ensimmäisen kauden hankkeiden toteutus jatkuu vielä tätä kirjoitettaessa.

Muuten toimintaosallisuutta tuottaa se, että asukkaat ja yhteisöt voivat jakaa tietoa sekä järjestää OmaStadi-tapahtumia kaikissa vaiheissa sekä kampanjoida ehdotustensa puolesta äänestysvaiheessa.

Läpinäkyvyys: kriteerien julkisuus, myös prosessin julkisuus

Ehdotusten toteutettavuusarvioinnin kriteerit sekä kustannusarvioinnin perusteet sekä prosessin kuvaus ja päätöksenteko ovat julkisia ja niistä kerrotaan aktiivisesti. Hankkeiden etenemisestä tiedotetaan. Toteutus ja seuranta tehdään kaupungin työnä. Mukaan arviointiin kutsutaan kaupunkilaisia palautteen antamisen kautta.

Kuten edellä on esitetty, menetelmän määrittely perustuu kaupunkilaisten vahvaan viestiin ja vuosien varrella kertyneisiin kokemuksiin osallistuvasta budjetoinnista. Se on kuitenkin valmisteltu normaalissa järjestyksessä ja päätetty edustuksellisissa luottamuselimissä. Ehkä tämä on ominaista suomalaiselle ja helsinkiläiselle hallintokulttuurille. Kun meillä on demokratiassa tällaiset työkalut, niin käytetään niitä. Eräs haastateltavani kuvaa tämän lähestymistavan arkista kauneutta näin:

[M]onissa kaupungeissa on lähdetty rakentaa tälle niinku tämmöst paikallista perustuslakia, jossa määritellään oikeuksia ja velvollisuuksia. Bolognan malli on sen kaltanen. Mexico Cityn malli on sen kaltanen. Pariisissakin on niit piirteitä et tehdään ensin joku julistusmainen asia. Meillä lähdettiin hyvin, niinku hallintosäännön uudistuksesta.

8. Pohdinta

8.1 Vastaus tutkimuskysymykseen

Tässä tutkielmassa olen tarkastellut Helsingin osallistuvan budjetoinnin OmaStadin lähtökohtia ja luonnetta suhteessa kansainvälisiin ja kotimaisiin osallistuvan budjetoinnin malleihin. Ratkaisun erityisiä piirteitä ovat yhdenvertainen yksilöosallistuminen sekä voimakas suunnitteluosallisuus. Se ei muodosta hallintoon uusia edustuksellisia elementtejä toisin kuin Porto Alegren malli ja lähin vertailukohta, Helsingin nuorten RuutiBudjetti tekevät. Samaan aikaan OmaStadi ei pyri myöskään kumoamaan edustuksellisen demokratian päätösvaltaa – tuo edustuksellinen demokratia itse on rakentanut OmaStadista eräänlaisen oikotien kaupunkilaisille tulla *hetkellisesti osaksi kaupungin koneistoa*.

Maamme hallintokulttuurisessa kehityksessä osallistuva budjetointi asettuu varsin tuoreen läheisyysperiaatteen piiriin. Osallistuva budjetointi yhdistää sinänsä pitkään tunnettujen aloiteoikeuden, yhteissuunnittelun ja kunnallisen kansanäänestyksen funktioita uudella tavalla. Päätösmekanismiltaan neuvottelutyypiset versiot puolestaan muistuttavat jo antiikin Kreikassa tunnettua²⁷² kansalaisraati-menettelyä.

Kansainvälisesti tunnettuihin osallistuvan budjetoinnin arkkityyppeihin rinnastettaessa Helsingin ratkaisu on hybridi, joka yhdistää eri mallien piirteitä ja tuo uutena painotuksena yhteiskehittämisen, johon sijoitetaan runsaasti aikaa niin ehdottajien kuin kaupungin asiantuntijoidenkin puolelta. Toisaalta idean esittäminen ja varsinkin äänestäminen on netissä niin helppoa, että voidaan puhua jo kevytosallistumisesta. Tällainen kevyen ja painokkaan osallistumisen yhdistäminen on kiinnostava teema ja ehkä siitä suunnasta voisi etsiä myös nimeä mallille.

Osallistuva budjetointi saapui kaupunkiin jo aikaisemmin kuin yleensä tiedetään. Vuosina 1999–2011 toteutettiin Hesan Nuorten Ääni -osallistumisohjelman osana kohdennettu koulujen pedagoginen osallistuva budjetointi Norjan Porsgrunnin mallin mukaan. Lisäksi kokeiltu yksikkökohtaista osallistuvaa budjetointia, josta tunnetuimpina esimerkkeinä keskustakirjastohankkeen pilottihanke ja Maunula-talon toimintamalli.

Nykyinen Helsingin osallistuvan budjetoinnin kokonaisuus muodostuu neljästä toisiaan täydentävästä osasta: 1) koulukohtainen Ruuti-raha, 2) nuorisotyöyksikköjen tasoinen RuutiBudjetti, sekä OmaStadi-prosessit 3) suurpiireissä ja 4) koko kaupungissa. Tätä ajatusta voisi jatkaa muihinkin konsepteihin: 5) palvelukokonaisuuden laajuiset ja 6) paikkakohtaiset kuten yksittäisten puistojen suunnitteluhankkeet Tukholmassa sekä 7) tytäryhteisöjen kuten Hekan osallistuvat budjetoinnit.

8.2 Reflektio

Pohdin vielä lyhyesti yksilöosallistumista. Se on verraten uusi piirre Helsingin kaupungin osallistumisajattelun pitkässä kaaressa, jossa on ajateltu, että yhdistysten ja varsinkin kaupunginosayhdistysten kautta kansalaismielipide jäsentyy ja jalostuu. Tämä on ollut selvä normi, onhan maassamme ollut väkilukuun suhteutettuna poikkeuksellisen paljon yhdistyksiä ja suomalaisilla runsaasti yhdistysjäsenyyksiä. Toisaalta Konttinen, Ruuskanen ja Siisiäinen mainitsivat vuosikymmen sitten oikeusministeriön selvityksessä, että suomalaisilla on ollut suhteellisesti muita kansoja vähemmän epävirallisia ja ei-muodollisia sosiaalisia verkostoja sekä vähän vaihtoehtoisia kollektiivisen toiminnan tapoja ja muotoja.²⁷³

²⁷² Chambers 2018, 57

²⁷³ Konttinen et al. 2010, 21, 25

Tämä tilanne on nyt muuttunut. Ilmeistä on, että julkisen tiedon saatavuuden paraneminen verkossa ja osaltaan sosiaalinen media ovat laajentaneet kansalaisten tieto-osallisuutta merkittävästi viime vuosikymmenellä. Tämä on lisännyt osaltaan mahdollisuutta ja myös odotuksia muiden osallisuuden lajien suuntaan. Tekniikan ja vaikuttamiskulttuurin muutos näkyy konkreettisesti, kun kotisohvalta voi ehdottaa tärkeitä asioita mille tahansa viralliselle instanssille. Tämä tarkoittaa myös entistä yksilöllisempää vaikuttamista, kun ei tarvitse *osallistua joukkokokoukseen* saadakseen äänensä kuuluville.

Toisaalta eräs haastateltavani pohti, rakentaako Helsingin osallistuvan budjetoinnin malli itse asiassa jo menetettyjä yhteisöjä uusiksi. Osallistuminen OmaStadissa on yksilölähtöistä, samalla osallistujia ohjataan yhteistyöhön. Samalla tavalla kuin sosiaalisessa mediassa voi muodostaa *kuvitellun yhteisön*²⁷⁴ samoista asioista kiinnostuneiden kanssa, tässä se tapahtuu konkreettisen asian parissa.

[Netissä] kellä tahansa on ollu ääni sanoa mitä tahansa. Voisko sitä ajatella, että [OmaStadissa] on lähetty myöskin hakee sitä, että että, voisko nää tota kansalaiset osallistuu sit jotenki – – niin että se semmonen kaikkien ääni muuttus järkeväks jotenkin jollain organisoimisen tavalla.

Tuon äänen käyttövoimana on toimijuus, jota tuottaa osallistuvan budjetoinnin mobilisoima aloiteoikeus ja vahvistaa deliberatiivinen yhteiskehitys. Seurauksena on järjestäytyminen asiaperusteisesti vanhan paikkayhteisöön perustuvan järjestäytymisen asemesta. Tässä palataan juuri niihin *kevyesti kollektiivisiin tukipuihin*, joista Arto Noro kirjoitti jo 1991. Osallistuvan budjetoinnin tuotoksena on siis lopultakin vapaa ihminen, joka voi liittyä yksilönä yhteisöön, yhteiseen kuntaan, yhteiskuntaan.

8.3 Eräitä jatkotutkimussuosituksia

Olisi mielenkiintoista kuulla esimerkiksi seuraavista aiheista:

- Osallistumisen ekosysteemin muodostuminen ja kehitys
- Osallistuvan budjetoinnin ominaisuudet Ruuti-rahassa ja RuutiBudjetissa
- Mistä Porto Alegren kaupunginosa-aktiivit keksivät osbun?
- Miten osallistuva budjetointi kehittyi liiketaloudellisessa taloushallinnossa kehittyi?
- Miten ja missä osbu kulkeutui julkiseen hallintoon?

Sekä aivan erityisesti: Mitkä kehityksessä esitettyjen ominaisuuksien piirteet liittyvät toisiinsa ja muodostuuko niistä osallistuvan budjetoinnin yleinen teoria?

²⁷⁴ Anderson 2017

Lähteet ja kirjallisuus

Haastattelut

Olli Lahtinen, erityissuunnittelija, kaupunginkanslia, 12.6.2019 ja 16.1.2020
Tommi Laitio, toimialajohtaja, kulttuurin ja vapaa-ajan toimiala, 20.9.2020
Päivi Kurikka, erityisasiantuntija, Kuntaliitto, 18.11.2019
Antti Leskinen, ex kuntademokratian kehittämisspäälikkö, Tampereen kaupunki, 14.1.2020
Markku Mölläri, neuvotteleva virkamies, valtiovarainministeriö, 25.11.2019
Jussi Pajunen, ylipormestari emeritus, 6.3.2020
Inari Penttilä, kehittämisasiantuntija, kulttuurin ja vapaa-ajan toimiala, 10.12.2019
Titta Reunanen, alueosallisuuspäälikkö, kaupunginkanslia, 19.8.2019
Tero Santaoja, alueellisen kaupunkitila- ja maisemasuunnittelun päälikkö, kaupunkiympäristön toimiala, 20.1.2020
Antti Sarpo, stadiluotsi, kaupunginkanslia, 22.11.2019
Johanna Seppälä, osallisuus- ja vuorovaikutusyksikön päälikkö, kaupunginkanslia, 25.10.2019
Lilli-Nora Siikasmaa, suunnittelija, ja Jari Mäkeläinen, projektisuunnittelija, Tampereen kaupunki, 30.1.2020
Anja Vallittu, kaupunginsihteeri, kaupunginkanslia 27.2.2020
Kirsi Verkka, osallistuvan budjetoinnin kehittämisspäälikkö, kaupunginkanslia 14.8.2019
(Äänitteet ja litteroinnit kirjoittajan halussa.)

Tutkimuskirjallisuus

Abers, Rebecca 1996. From Ideas to Practice. The Partido dos Trabalhadores and Participatory Governance in Brazil. *Latin American Perspectives* Issue 91, Vol. 23 No. 4. Sage. 35–53.

Abers, Rebecca 1998. From Clientelism to Cooperation: Local Government, Participatory Policy, and Civic Organizing in Porto Alegre, Brazil. *Politics & Society* 26:4. Sage. 511–537.

Allegretti, Giovanni 2014. Participatory democracies: a slow march toward new paradigms from Brazil to Europe? In Françoise Lieberherr-Gardioli and Germán Solinís (editors), *Cities into the Future*, Chapter 4, pp. 141–177. Chicoutimi: Les Classiques des sciences sociales. Université du Québec.

Arnstein, Sherry R. 1969. A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Planning Association*, 35:4, 216–224. <http://dx.doi.org/10.1080/01944366908977225> (24.7.2020)

Arrhenius, Thordis 2010. Preservation and Protest. *Counterculture and Heritage in 1970s Sweden*. *Future Anterior: Journal of Historic Preservation History Theory & Criticism*. Volume VII, Number 2, 106–123. University of Minnesota Press.

Baiocchi, Gianpaolo & Ganuza, Ernesto 2014. Participatory Budgeting as if Emancipation Mattered. *Politics & Society*, Vol. 42 No. 1. Sage. 29–50.

Bezerra, Carla de Paiva & Junqueira, Murilo de Oliveira 2018. Why Has Participatory Budgeting Adoption Declined in Brazil? Prepared for the 114th Annual Meeting & Exhibition of the American Political Science Association, “Democracy and Its Discontents” Boston, Massachusetts August 30 – September 2, 2018.

Cabannes, Yves 2004. Participatory budgeting: A significant contribution to participatory democracy. *Environment & Urbanization* Vol 16, No 1. International Institute for Environment and Development (IIED). Sage. 27–46. <https://doi.org/10.1177%2F095624780401600104> (2.8.2020)

- Cabannes, Yves & Lipietz, Barbara 2017. Revisiting the democratic promise of participatory budgeting in light of competing political, good governance and technocratic logics. *Environment & Urbanization* vol. 30, issue 1. International Institute for Environment. Sage. 1–18.
- Calisto Friant, Martin 2019. Deliberating for sustainability: lessons from the Porto Alegre experiment with participatory budgeting. *International Journal of Urban Sustainable Development*, Vol. 11, No. 1, 81–99. <https://doi.org/10.1080/19463138.2019.1570219> (2.8.2020)
- Chambers, Simone 2018. The Philosophic Origins of Deliberative Ideals. *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*. Oxford University Press. 55–70.
- Chenhall, Robert H. 1986. Authoritarianism and Participative Budgeting: A Dyadic Analysis. *The Accounting Review*, Vol. 61, No. 2. 263–272. <https://www.jstor.org/stable/247257> (2.8.2020)
- Elstub, Stephen 2018. Deliberative and Participatory Democracy. *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*. Oxford University Press. 188–203.
- Florida, Antonio 2018. The Origins of the Deliberative Turn. *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*. Oxford University Press. 36–55.
- Fung, Archon 2006. Varieties of participation in complex governance. *Public Administration Review*, Vol. 66 (s1). Wiley Online Library. 66–75. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00667.x> (2.8.2020)
- Ganuza, Ernesto & Baiocchi, Gianpaolo 2012. The Power of Ambiguity: How Participatory Budgeting Travels the Globe. *Journal of Public Deliberation: Volume 8, Issue 2, Article 8*. DOI: <http://doi.org/10.16997/jdd.142> (24.7.2020)
- Gilman, Hollie Russon 2016. *Democracy Reinvented: Participatory Budgeting and Civic Innovation in America*. Brookings.
- Godwin, Marcia L. 2018. Studying Participatory Budgeting: Democratic Innovation or Budgeting Tool? *State and Local Government Review* 2018, Vol. 50(2) Sage. 132–144. <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/0160323X18784333> (2.8.2020)
- Goldfrank, Benjamin 2012. The World Bank and the Globalization of Participatory Budgeting. *Journal of Public Deliberation*, Vol. 8, Iss. 2, Article 7. DOI: <http://doi.org/10.16997/jdd.143> (24.7.2020)
- Haapala, Matti 1988. Kunnanosahallintoja vapaakuntakokeilukaupunkien näkökulmasta. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 3/1988, 271–274.
- Harju, Pertti 1988. Yhteissuunnittelu asuinalueiden kehittämisessä. Raportti SOFY-projektin kentsäkokeilusta. Teknillinen korkeakoulu, Yhdyskuntasuunnittelun täydennyskoulutuskeskus, julkaisuja A: 15.
- Harvard, Jonas & Stadius, Peter 2013. A Communicative Perspective on the Formation of the North: Contexts, Channels and Concepts. Teoksessa Harvard & Stadius (toim.) 2013. *Communicating the North. Media Structures and Images in the Making of the Nordic Region*. Taylor & Francis. E-kirja. 21–40.
- Herzberg, Carsten 2010. 10 Jahre Bürgerhaushalt in Deutschland – eine Bilanz. *Jahrbuch Stadtregion 2009/10. Kreativität und städtische Kultur, Leverkusen-Opladen*, 105–117.
- Hyysalo, Virve & Hyysalo, Sampsa 2018. The Mundane and Strategic Work in Collaborative Design. *DesignIssues: Volume 34, Number 3*. Massachusetts Institute of Technology. https://doi.org/10.1162/desi_a_00496 (2.8.2020)
- Isaksson, Guy-Erik 2017. Eduskunta – kohti normaalia parlamentarismia. Teoksessa Niemi, Raunio & Ruostetsaari (toim.) 2017: *Poliittinen valta Suomessa*. Vastapaino. E-kirja. 108–122.
- Karvonen, Lauri 2017. Puolueiden valta valtion päätöksenteossa. Teoksessa Niemi, Raunio & Ruostetsaari (toim.) 2017: *Poliittinen valta Suomessa*. Vastapaino. E-kirja. 65–87.
- Koskimaa, Vesa 2017. Onko valta siirtynyt puolueissa kentsävältä eliiteille? Teoksessa Niemi, Raunio & Ruostetsaari (toim.) 2017: *Poliittinen valta Suomessa*. Vastapaino. E-kirja. 88–107.
- Krenjova, Jelizaveta & Raudla, Ringa 2018. Policy Diffusion at the Local Level: Participatory Budgeting in Estonia. *Urban Affairs Review* 2018, Vol. 54(2). Sage. 419–447.

- Kurdyś-Kujawska, Agnieszka & Kwiatkowski, Grzegorz & Oklevik, Ove 2019. Cities under Participatory Construction: Scale, Dynamics, and Constraints of Participatory Budgeting. *International Journal of Environmental & Science Education*, Vol. 14, No. 5, 251–267.
- Lahtinen, Olli 1988. Helsingin kunnanosaohallinto. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 3/1988, 254–261.
- Legard, Sveinung 2018. Translation and Institutional Change: What Happened when Participatory Budgeting Came to the Nordic Countries? Teoksessa Engelstad, Fredrik; Holst, Cathrine; Aakvaag, Gunnar C. (Ed.). *Democratic State and Democratic Society*. De Gruyter Open. 175–192.
- Leemann, Lars & Hämäläinen, Riitta-Maija 2016. Asiakasosallisuus, sosiaalinen osallisuus ja matalan kynnyksen palvelut. *Pohdintaa käsitteiden sisällöstä. Yhteiskuntapolitiikka* 81:5. 586–594.
- Lehtonen, Pauliina 2018. Shifting the Power to People. Opening the practices of governance with participatory budgeting. *Nordicom-Information* 40:1, 63–69.
- Leskinen, Antti & Turtiainen, Markku 1988. Osallistuva suunnittelu ja ”SOFY”-projekti. *Yhteiskuntasuunnittelu* 4/1988, 10–18.
- Leubolt, Bernhard & Novy, Andreas & Becker, Joachim 2008. Changing Patterns of Participation in Porto Alegre. *International Social Sciences Journal* 59:193–194. UNESCO. 435–448. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2451.2009.01677.x> (24.7.2020)
- Lohtaja, Aleksi 2018. Klassikko täyttää pyöreitä: Oikeus kaupunkiin. *Yhdyskuntasuunnittelu*, 56(1), 54–57. <https://journal.fi/yhdyskuntasuunnittelu/article/view/77662> (24.7.2020)
- Mahlendorf, Matthias D. & Schäffer, Utz & Skiba, Oliver 2015. Antecedents of Participative Budgeting – A Review of Empirical Evidence. *Advances in Management Accounting*, Volume 25. Emerald Publishing. 1–27.
- Mahoney, James & Thelen, Kathleen 2010. *A Theory of Gradual Institutional Change. Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power*. Cambridge University Press. 1–37.
- Marquetti, Adalmir & Schonerwald da Silva, Carlos E. & Campbell, Al 2012. Participatory Economic Democracy in Action: Participatory Budgeting in Porto Alegre, 1989–2004. *Review of Radical Political Economics* 44:1. Union for Radical Political Economics. Sage. 62–81. <https://doi.org/10.1177%2F0486613411418055> (2.8.2020)
- Melgar, Teresa R. 2014. A Time of Closure? Participatory Budgeting in Porto Alegre, Brazil, after the Workers’ Party Era. *Journal of Latin American Studies*, Volume 46, Issue 1. Cambridge University Press. 121–149. <https://doi.org/10.1017/S0022216X13001582> (2.8.2020)
- Miller, Steven A. & Hildreth, Roudy William & Stewart, LaShonda Mashelle 2019. The Modes of Participation: A Revised Frame for Identifying and Analyzing Participatory Budgeting Practices. *Administration & Society*, Vol. 51(8), 1254–1281. <https://doi.org/10.1177%2F0095399717718325> (2.8.2020)
- Niemi, Mari K. & Raunio, Tapani & Ruostetsaari, Ilkka 2017. Poliittinen valta muuttuneessa toimintaympäristössä. Teoksessa Niemi, Raunio & Ruostetsaari (toim.) 2017: *Poliittinen valta Suomessa*. Vastapaino. E-kirja. 8–26.
- Nivala, Elina & Rynänen, Sanna 2014. Kohti sosiaalipedagogista osallisuuden ideaalia. *Sosiaalipedagoginen aikakauskirja*, vuosikirja 2014, vol. 14. 9–41.
- Noro, Arto 1991. Muoto, moderniteetti ja ’kolmas’. Tutkielma Georg Simmelin sosiologiasta. Tutkijaliitto.
- Novy, Andreas & Leubolt, Bernhard 2005. Participatory Budgeting in Porto Alegre: Social Innovation and the Dialectical Relationship of State and Civil Society. *Urban Studies* 42:11, 2023–2036.
- Nussbaum, Martha 2011. *Creating Capabilities. The Human Development Approach*. Harvard University Press.
- Oikarinen, Tommi & Voutilainen, Tomi & Mutanen, Anu & Muukkonen, Matti 2018. Kunnallinen itsehallinto valtion puristuksessa. *Kunnallisan alan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisuja* nro 107.
- Paloheimo, Heikki 2017. Presidentin ja hallituksen muuttuva vallanjako. Teoksessa Niemi, Raunio & Ruostetsaari (toim.) 2017: *Poliittinen valta Suomessa*. Vastapaino. E-kirja. 123–147.
- Rask, Mikko & Ertiö, Titiana 2019. Yhteisluomisen tutka. Malli osallisuustoiminnan kokonaisvaltaiseen arviointiin. *Kansalaisuuden kuulut ja kuplat*, 2/2019. Helsingin yliopisto.

- Rouvinen-Wilenius, Päivi 2012. Kolmannen sektorin rooli lähidemokratian vahvistajana osallisuuden avulla. Futura 4/2012. Tulevaisuuden tutkimuksen seura.
- Røvik, Kjell Arne 2016. Knowledge Transfer as Translation: Review and Elements of an Instrumental Theory. International Journal of Management Reviews 18:3, 290–310. Wiley & Sons Ltd. <https://ssrn.com/abstract=2814749> (24.7.2020)
- Salminen, Jarkko & Häikiö, Liisa & Lehtonen, Pauliina 2016. Osallistuva budjetointi hallinnollisena ja poliittisena käytäntönä. Referee-artikkeli. Hallinnon tutkimus 35 (2016) : 1, 60–75. Hallinnon tutkimuksen seura.
- Schneider, Sebastian H. & Busse, Stefan 2019. Participatory Budgeting in Germany – A Review of Empirical Findings International Journal of Public Administration, 42:3, 259–273. <https://doi.org/10.1080/01900692.2018.1426601> (4.10.2020)
- Smith, Graham 2009. Democratic Innovations. Designing institutions for citizen participation. Cambridge University Press.
- Siisiäinen, Martti 2014. Four Faces of Participation. Teoksessa Matthies, Aila-Leena & Uggerhøj, Lars: Participation, Marginalization and Welfare Services. Concepts, Politics and Practices Across European Countries. Ashgate Publishing Limited
- Sintomer, Yves & Herzberg, Carsten & Röcke, Anja 2008. Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges. International Journal of Urban and Regional Research 32(1), 164–178.
- Sintomer, Yves & Herzberg, Carsten & Röcke, Anja & Allegretti, Giovanni 2012. Transnational Models of Citizen Participation: The Case of Participatory Budgeting. Journal of Public Deliberation, Vol. 8, Iss. 2, Article 9. DOI: <http://doi.org/10.16997/jdd.141> (24.7.2020)
- Sintomer, Yves & Röcke, Anja & Herzberg, Carsten 2016. *Participatory Budgeting in Europe: Democracy and public governance*. Routledge.
- Teivainen, Teivo 2002. The World Social Forum and global democratisation: learning from Porto Alegre. Third World Quarterly, Vol 23, No 4, pp 621–632. Taylor & Francis. <https://doi.org/10.1080/0143659022000005300>
- Theuer, Daniela 2009. Democratic participation and the management of scarce resources. The convergence of leftist and neoliberal approaches in times of discontent with the social contract. Temas de Administração Pública, v.4, n.5. São Paulo State University, Araraquara. <https://periodicos.fclar.unesp.br/temasadm/article/view/6148> (24.7.2020)
- Wallin, Sirkku 2019. Puoli vuosisataa osallisuuden portailla. Yhdyskuntasuunnittelu, 57(3), 49–52. <https://doi.org/10.33357/ys.86018> (24.7.2020)
- Wampler, Brian 2012. Participatory Budgeting: Core principles and Key Impacts. Journal of Public Deliberation: Vol. 8, Iss. 2, Article 12. DOI: <http://doi.org/10.16997/jdd.138> (24.7.2020)
- Wampler, Brian & Hartz-Karp, Janette 2012. Participatory Budgeting: Diffusion and Outcomes across the World. Journal of Public Deliberation: Vol. 8, Iss. 2, Article 13. DOI: <http://doi.org/10.16997/jdd.137> (24.7.2020)
- Yliaska, Ville 2010. Hajautuiko valtion valta? New Public Management ja hallinnon murros (1983–1993). Yhteiskuntapolitiikka 75:4, 361–376.
- Ødegård, Guro 2007. Political socialization and influence at the mercy of politicians. A study of a local participation project amongst young people in Norway. Young 15:3. The Nordic Journal of Youth Research. Sage. 273–297.

Muut lähteet

- Abers, Rebecca & Brandão, Igor & King, Robin & Votto, Daniely 2018. Porto Alegre: Participatory Budgeting and the Challenge of Sustaining Transformative Change. World Resources Report Case Study. World Resources Institute. <https://www.wri.org/wri-citiesforall/publication/porto-alegre-participatory-budgeting-and-challenge-sustaining> (24.7.2020)

- Allegretti, Giovanni & Herzberg, Carsten 2004. Participatory Budgets in Europe. Between efficiency and growing local democracy. TNI Briefing Series 2004/5. Transnational Institute and the Centre for Democratic Policy-Making, Amsterdam. https://estudogeral.uc.pt/bitstream/10316/41002/1/Participatory%20budgets%20in%20Europe_Between%20efficiency%20and%20growing%20local%20democracy.pdf (28.7.2020)
- Anderson, Benedict 2017. Kuvitellut yhteisöt. Nationalismin alkuperän ja leviämisen tarkastelua. Vastapaino.
- Bertelsmann Stiftung 2020. Awards and Prizewinners. Verkkosivusto. <https://www.bertelsmann-stiftung.de/en/our-projects/reinhard-mohn-prize/projektthemen/awards-and-prizewinners/> (2.8.2020)
- Brookings 2016. Porto Alegre metropolitan area profile. Global Cities Initiative. The Brookings Institution. <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/Porto-Alegre.pdf> (2.8.2020)
- Cabannes, Yves 2017a. The Role of Participatory budgeting and its specific contribution to building "another possible city". Teoksessa Cabannes, Yves (toim.) Another city is possible with participatory budgeting. Black Rose Books. 18–34.
- Cabannes, Yves 2017b. Participatory Budgeting in Paris: Act, Reflect, Grow. Teoksessa Cabannes, Yves (toim.) Another city is possible with participatory budgeting. Black Rose Books. 180–203. https://budgetparticipatif.paris.fr/bp/plugins/download/PB_in_Paris.pdf (2.8.2020)
- Citizens Foundation 2020. Better Reykjavík. https://citizens.is/portfolio_page/better_reykjavik/ (2.8.2020)
- Datademo 2014. Avointa dataa halutaan käyttää julkisten hankintojen HILMA-rekisterin avaamiseen ja kulttuurikohteiden näyttämiseen kartalla. Tiedote. http://datademo.fi/tiedote_20102014/ (2.8.2020)
- Encyclopædia Britannica 1910 (11th ed.) via Internet Archive. https://ia802805.us.archive.org/BookReader/BookReaderImages.php?zip=/19/items/encyclopaediabri22chisrich/encyclopaediabri22chisrich_jp2.zip&file=encyclopaediabri22chisrich_jp2/encyclopaediabri22chisrich_0143.jp2&id=encyclopaediabri22chisrich&scale=2&rotate=0 (2.8.2020)
- Eriksson, Päivi & Koistinen, Katri 2005. Monenlainen tapaustutkimus. Kuluttajatutkimuskeskus, julkaisuja 4:2005.
- Goldfrank, Benjamin 2007. Lessons from Latin America's Experience with Participatory Budgeting. Teoksessa Shah, Anwar (toim.) Participatory Budgeting. Public Sector Governance and Accountability Series. The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank. 91–126. <http://documents1.worldbank.org/curated/en/635011468330986995/pdf/394980REVISED0101OFFICIAL0USE0ONLY1.pdf> (28.7.2020)
- Hale, James A. 1970. A Program Budgeting Model for Management Information Systems in K-12 School Districts. University of Wisconsin, Madison. https://books.google.fi/books?redir_esc=y&hl=fi&id=U32GAAAAMAAJ&focus=searchwithinvolume&q=participatory (15.9.2020)
- Helka 2020. Kotikatu IT-tuki. Helsingin kaupunginosayhdistykset Helka ry. <https://kaupunginosat.fi/koulutus/> (10.10.2020)
- IOPD 2020. About us. International Observatory on Participatory Democracy. <https://www.oidp.net/en/about.php> (2.8.2020)
- Kervanto Nevanlinna, Anja 2012. Voimat jotka rakensivat Helsinkiä. Helsingin historia vuodesta 1945, osa 4. Otava.
- Kolbe, Laura 2002. Helsinki kasvaa suurkaupungiksi. Julkisuus, politiikka, hallinto ja kansalaiset 1945–2000. Helsingin historia vuodesta 1945, osa 3. Helsingin kaupunki.
- Moderaterna 2017. Förbundsstämma 2017 — Moderaterna i Stockholms stad. Moderata Samlingspartiet i Stockholms stad.
- Momsen, Richard P. & Schneider, Ronald Milton 2020. Brazil: History. Encyclopædia Britannica. Verkkosivu. <https://www.britannica.com/place/Brazil> (12.9.2020)
- Muurinen, Raimo 2012. Osallistuva budjetointi: Yhteen veto. <http://osallistuvabudjetointi.fi/materiaaleja/yhteen veto/> (2.8.2020)

- Muurinen, Raimo 2014. Osallistuva budjetointi onnistuu myös verkossa. <http://osallistuvabudjetointi.fi/osallistuva-budjetointi-onnistuu-myos-verkossa/> (2.8.2020)
- Nieminen, Kalle 2012a. Ideoista kokeiluihin. Uusi demokratia, Sitra. <https://www.sitra.fi/artikkelit/ideoista-kokeiluihin/> (2.8.2020)
- Nieminen, Kalle 2012b. Hankevauhdituksilla haetaan yhteiskunnallista vaikuttavuutta. Uusi demokratia, Sitra. <https://www.sitra.fi/artikkelit/hankevauhdituksilla-haetaan-yhteiskunnallista-vaikuttavuutta/> (2.8.2020)
- Roe, William Henry. School Business Management. McGraw–Hill, 1961. <https://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=mdp.39015005696151> (28.7.2020)
- Ryynänen, Aimo 2007. Kansallisvaltiosta kansalaisvaltioon. Kansallinen sivistysliitto.
- Salminen, Jarkko 2016. Anja Röcke: Framing Citizen Participation: Participatory Budgeting in France, Germany and the United Kingdom, Kirja-arvostelu. Yhdyskuntasuunnittelu, vol 54, nro 1. <http://www.yss.fi/journal/framing-citizen-participation-participatory-budgeting-in-france-germany-and-the-united-kingdom/> (2.8.2020)
- Sillanpää, Laura 2013. Deliberating Service Delivery. Survey on the outcomes and challenges of participatory budgeting in the UK. Reports. The Finnish Institute in London. <http://archive.fininst.uk/en/articles/3-publications.html> (13.7.2020)
- Sudolska-Bytof, Anna & Janiak, Maria 2019. Warsaw Participatory Budget. Case Study Report & Analysis. Participatory Budgeting for Sustainable Development of V4 Capital Cities. Visegrad Fund. https://bugetareparticipativa.viitorul.org/wp-content/uploads/2019/03/REPORT_WARSAW-PB-1.pdf (2.8.2020)
- Teivainen, Teivo 2019. Latin Americanization of Europe: Possibilities for a Geopolitical Pedagogical Transformation. Teoksessa Heriberto Cairo and Breno Bringel (eds). Critical Geopolitics and Regional (Re)Configurations: interregionalism and transnationalism between Latin America and Europe. Routledge, London. 213–222.
- UN-HABITAT 2004. 72 Frequently Asked Questions about Participatory Budgeting. Urban Governance Toolkit Series. The United Nations Human Settlements Programme, Nairobi <https://unhabitat.org/72-frequently-asked-questions-about-participatory-budgeting> (28.7.2020)
- UN-HABITAT 2020. Best Practices Database: Award Winners. Verkkosivusto. The United Nations Human Settlements Programme. <https://mirror.unhabitat.org/bp/bp.list.aspx> (28.7.2020)
- UNDP 2020. Atlas of Human Development in Brazil. United Nations Development Programme, Institute of Applied Economic Research ja João Pinheiro Foundation. http://www.atlasbrasil.org.br/2013/en/perfil_m/porto-alegre_rs#demografia (28.7.2020)
- Vahti 2020a. Tutkimus: Suomalaiset haluavat vaikuttaa arkeensa ja yhteiskuntaan – kunhan se käy vaivatta. Kansanvallan peruskorjaus. Sitra. <https://www.sitra.fi/uutiset/tuore-kysely-suomalaiset-haluavat-vaikuttaa-arkeensa-ja-yhteiskuntaan-kunhan-se-kay-vaivatta/> (6.8.2020)
- Vahti 2020b. Tutkimus: Suomalaiset pitävät puolueita vanhakantaisina. Kansanvallan peruskorjaus. Sitra. <https://www.sitra.fi/uutiset/tutkimus-suomalaiset-pitavat-puolueita-vanhakantaisina/> (6.8.2020)
- Vinogradova, Tatiana 2002. Participation in Budget Process in Russian Cities: St.Petersburg, Murmansk, Petrozavodsk, Pskov, Velikije Luki, Samara, Novosibirsk, Yuzno-Sakhalinsk. Seminaariesitys, LogoLink International Workshop on Participatory Planning. Approaches for Local Governance. Bandung, Indonesia, 20.–27.1.2002. Saint-Petersburg Center for Humanities and Political Studies ”Strategy”. <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Participation-in-Budget-Process-in-Russian-Cities-St.-Petersburg-Murmansk-Petrozavodsk-Pskov-Velikije-Luki-Samara-Novosibirsk-Yuzno-Sakhalinsk.pdf> (2.8.2020)
- Wallin, Sirkku 2017. Kiitos Lähiöprojektille! Pääkirjoitus, Yhdyskuntasuunnittelu, 55(4). <http://www.yss.fi/journal/kiitos-lahioprojektille/> (24.7.2020)
- Wampler, Brian 2007. A Guide to Participatory Budgeting. Teoksessa Shah, Anwar (toim.) Participatory Budgeting. Public Sector Governance and Accountability Series. The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank. 21–54. <http://documents1.worldbank.org/curated/en/635011468330986995/pdf/394980REVISED0101OFFICIAL0USE0ONLY1.pdf> (28.7.2020)

- World Bank 2008. Brazil – Toward a More Inclusive and Effective Participatory Budget in Porto Alegre. Report No. 40144-BR. Public expenditure review. The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank. <http://documents.worldbank.org/curated/en/778301468019774995/Main-report> (2.8.2020)
- World Bank 2020. GINI index (World Bank estimate). World Bank, Development Research Group. <https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI?contextual=region&end=2018&locations=BR-FI-ZA-CN&start=1981&view=chart> (28.7.2020)
- WHO 2020. Under-five mortality. Global Health Observatory data. World Health Organization. https://www.who.int/gho/child_health/mortality/mortality_under_five/en/ (2.8.2020)

Opinnäytteet

- Ahlgren-Leinvuo, Hanna 1997. "Kansalaisuuden koulu" : paikallisdemokratiakokeilu Orçamento Participativo : osallistuva budjetointi menetelmänä modernin ja demokraattisen kaupungin luomisessa Porto Alegressa, Brasiliassa 1989–1997. Pro gradu, sosiaalipolitiikka, Helsingin yliopisto. https://helsinki.primo.exlibrisgroup.com/permalink/358UOH_INST/1h3k2rg/alma9910997833506253 (2.8.2020)
- Barbato, Belinda & Sarpio, Antti 2020. Osallisuutta parhaimmillaan? Helsingin osallistuvan budjetoinnin tapahtumat osallisuuden kokemuksen vahvistajana. Kulttuurituotanto YAMK, Humanistinen ammattikorkeakoulu. <https://www.theseus.fi/handle/10024/337477> (2.8.2020)
- Gretschel Anu 2002. Kunta nuorten osallisuusympäristönä. Nuorten ryhmän ja kunnan vuorovaikutussuhteen tarkastelu kolmen liikuntarakentamisprojektin laadunarvioinnin keinoin. Väitöskirja, liikuntatiede, Jyväskylän yliopisto. <https://jyx.jyu.fi/handle/123456789/13503> (2.8.2020)
- Hankonen, Johanna 1994. Lähiöt ja tehokkuuden yhteiskunta. Suunnittelujärjestelmän läpimurto suomalaisten asuntoalueiden rakentumisessa 1960-luvulla. Väitöskirja. Tampereen teknillinen korkeakoulu, arkkitehtuurin osasto 551. Gaudeamus kirja ja Otatieto oy.
- Harr, David James 1978. Participative Budgeting as a Communication Process: A Model and Experiment. Väitöskirja. University of Wisconsin–Madison. <https://archive.org/details/participativebud00harr> (2.8.2020)
- Hurme, Jaana 2017. Osallistuva budjetointi. Pro gradu, julkisjohtaminen, Vaasan yliopisto. <https://osuva.uwasa.fi/handle/10024/748> (2.8.2020)
- Kivilaakso, Aura 2017. Suojelevat sanat. Puu-Käpylän kaavoituskiista esimerkkinä vaikuttavasta kulttuuriympäristön asiantuntijaviestinnästä. Väitöskirja, kulttuuriperinnön tutkimus, Turun yliopisto. <https://www.utupub.fi/handle/10024/134585> (24.7.2020)
- Korts-Laur, Anni 2016. Deliberative dimensions in participatory democracy: the case of the participatory budgeting process in Tartu, Estonia. Pro gradu, Universidade de Coimbra.
- Laulainen, Pia 2019. OmaStadista MeidänStadiin – tutkimus Helsingin kaupungin osallistuvan budjetoinnin ensimmäisestä vuodesta ja ehdotuksia mallin jatkokehittämiseen. Maisterin opinnäytetyö, Collaborative and Industrial Design, Aalto-yliopisto. <https://aaltodoc.aalto.fi/handle/123456789/42658> (2.8.2020)
- Salmikangas, Anna-Katriina 2004. Nakertamisesta hanketoimintaan. Tapaustutkimus Nakertaja-Hetteenmäen asuinalueen kehittämistoiminnasta ja liikunnan osuudesta yhteissuunnittelussa. Väitöskirja, liikunta- ja terveystieteet, Jyväskylän yliopisto.
- Sinkkonen, Johanna 2018. Osallistuva budjetointi demokratiainnovaationa. Tapaustutkimus kolmen kunnan osallistuvan budjetoinnin kokeiluista. Pro gradu, kunta- ja aluejohtaminen, Tampereen yliopisto.
- Sode, Andreas Wiberg 2020. OmaStadi Budgeting Game – An evaluation framework for working towards more inclusive participation through design games. Master's Thesis, New Media Design and Production programme, Aalto University.
- Tanskanen, Ella 2010. Sanomalehti vuorovaikutteisen kaupunkisuunnittelun osallisena ja osallistajana – tapaustutkimus Kaisaniemen puiston suunnittelusta. Pro gradu, aluetiede, Tampereen yliopisto. <http://urn.fi/urn:nbn:fi:uta-1-20449> (2.8.2020)

Theuer, Daniela Linke 2011. Der Partizipative Haushalt und der Wandel, der ihn trägt: Hintergründe, Akteure, theoretische Konzepte. Der Erfolg der partizipativen Kommunalpolitik von Porto Alegre, Brasilien, im Kontext neuer Vorstellungen von Entwicklung und Demokratie. Väitöskirja, Eberhard-Karls-Universität Tübingen.

Suomen ja muiden maiden valtionhallintojen asiakirjat ja julkaisut

Borg, Sami (toim.) 2004. Mahdollisuuksien maa. Kartoitusta ja puheenvuoroja suomalaisen kansalaisvaikuttamisen tutkimuksesta. Oikeusministeriön julkaisu 2004:10.

Center for Initiative Budgeting 2019. Best practices in the development of initiative budgeting in the regions and municipalities of the Russian Federation. Report. Financial Research Institute of the Russian Ministry of Finance, Moskova. https://www.buergerhaushalt.org/sites/default/files/Report_on_Best_practices_in_initiative_budgeting_in_Russia_2018_1.pdf (2.8.2020)

CIA 2020. The World Factbook 2020. Washington, DC: Central Intelligence Agency. <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/br.html> (2.8.2020)

Hallberg, Pekka & Martikainen, Tuomo 2018. Suomen valtiopoliitiikan pitkä kaari. Verkkojulkaisu. Eduskunta. <https://www.eduskunta.fi/verkkoteos/valtiopoliitiikan-pitka-kaari/etusivu.html> (12.8.2020)

Hallituksen esitys Eduskunnalle kuntalaiksi. HE 192/1994. <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/1994/19940192> (2.8.2020)

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística 2020. Sinopse do Censo Demográfico 2010. Tabela 1.6. <https://censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=6&uf=00> (28.7.2020)

Isola, Anna-Maria 2017. Esipuhe ja luku Mitä osallisuus on? Teoksessa Isola, Anna-Maria & Kaartinen, Heidi & Leemann, Lars & Lääperi, Raija & Schneider, Taina & Valtari, Salla & Keto-Tokoi, Anna. Mitä osallisuus on? Osallisuuden viitekehystä rakentamassa. Työpaperi 33/2017. Terveysten ja hyvinvoinnin laitos. 3–21. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-302-917-0> (2.8.2020)

Kettunen Pekka & Osenius, Johanna 2002. Kohti osallistumisen uutta aikaa. Osallisuushankkeen II-vaiheen arviointiraportti. Sisäasiainministeriö.

Kohonen Kirsi & Tiala Toni 2002. Johdanto. Teoksessa Kohonen K. & Tiala T. (toim.). Kuntalaiset ja hyvä osallisuus. Lupaavia käytäntöjä kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien edistämiseksi. Helsinki: Sisäasiainministeriö. 5–8.

Kokkonen, Juha & Seppänen, Marjaana & Haapola, Ilkka 2009. Lähiöiden kehittäminen Suomessa. Kokemuksia asukkaiden osallistumisesta. Helsingin yliopisto, koulutuskeskus Palmenia ja Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARA. <https://www.ara.fi/download/noname/%7BCD073800-14A5-434B-8BB5-EEC9C2F54CD6%7D/22777> (2.8.2020)

Konttinen, Esa & Ruuskanen, Petri & Siisiäinen, Martti 2010. Osallistuminen kansalaisyhteiskunnassa ja osallistumisen tutkimus. Suomalaisten kansalaisosallistumisen tutkimuksen bibliografia 2000–2009. Selvityksiä ja ohjeita 15/2010. Oikeusministeriö. 19–38.

KOTUS, Kotimaisten kielten keskus 2015. Suositus ”Deliberatiivinen demokratia” -käsitteen suomenkielisestä vastineesta. Helsinki 9.6.2015. https://www.kotus.fi/files/3301/Suositus_deliberatiivinen_demokratia_-_kasitteen_suomenkielisesta_vastineesta.pdf (2.8.2020)

Kuntalaki 2015. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2015/20150410> (2.8.2020)

Lillestøl, Kjell 2000. Porsgrunnin malli. Lasten ja nuorten osallistuminen päätöksentekoon. Aatepohja, konkreettiset toimet/menetelmät ja tulosten arviointi vuosien 1991–1995 työstä Porsgrunnin kunnassa. Suomentanut Aino-Inkeri Heikkinen. Sisäasiainministeriön osallisuushanke. 2. painos. ISBN 951-734-223-3

LVM 2003. Lapset ja nuoret tietoyhteiskuntastrategioissa. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisu 24/2003. <http://urn.fi/URN:ISBN:951-723-837-1> (2.8.2020)

Muukkonen, Tiina 2013. Lapsen kohtaamis- ja prosessiosallisuus. Teoksessa Marjatta Bardy (toim.) 2009: Lastensuojelun ytimissä. Teema 5, Terveysten ja hyvinvoinnin laitos. Neljäs uudistettu painos. 165–175.

- Nordic Statistics 2020. Pohjoismaiden neuvosto ja Pohjoismaiden ministerineuvosto. <https://pxweb.nordicstatistics.org:443/sq/3698b281-3044-4da5-bacc-5e1589ae98d7> (16.10.2020)
- OM 2019. Kansallinen demokratiaohjelma 2025: toimintasuunnitelma. VN/8051/2019. https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/b90db14e-6790-41d1-82bb-056437530015/20de2c92-c8bd-4461-b5d4-23083e71e4c6/KIRJE_20200327120730.PDF (2.8.2020)
- Perustuslaki 2000. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731> (2.8.2020)
- Pihlaja, Riitta & Sandberg Siv 2012. Alueellista demokratiaa? Lähidemokratian toimintamallit Suomen kunnissa. Valtiovarainministeriön julkaisuja 27/2012. <https://vm.fi/documents/10623/1107144/Alueellista+demokratiaa++Lähidemokratian+toimintamallit+Suomen.pdf> (2.8.2020)
- Ruesch, Michelle Anna & Wagner, Mandy 2013. Participatory Budgeting in Germany: Citizens as Consultants. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Ruesch-Wagner-PB-in-Germany.pdf> (2.8.2020)
- Ryynänen, Aimo & Salovaara, Christa 2002. Kokeiluista käytännöiksi – osallisuushankkeen selonteon taustaraportti. Sisäasiainministeriö.
- Salmikangas Anna-Katariina 1998. Osallisuus suomalaisessa yhteiskunnassa – kokemuksia osallisuushankkeista. Katsaus. Sisäasiainministeriö.
- Salminen, Jarkko & Lehtonen, Pauliina & Häikiö, Liisa 2016. Osallistuva budjetointi asukaslähtöisessä kaupunkisuunnittelussa. Tutkitusti parempi lähiö – asuinalueiden kehittämisohjelman tutkimusjulkaisu. Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARA. 84–88.
- Sihvo, Sinikka & Isola, Anna-Maria & Kivipelto, Minna & Linnanmäki, Eila & Lyytikäinen, Merja & Sainio, Salla 2018. Asiakkaiden osallistumisen toimintamalli. Loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 16/2018. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/160828/STM_r1618_Asiakkaiden%20osallistumisen%20toimintamalli.pdf?sequence=4&isAllowed=y (2.8.2020)
- THL 2020. Lasten ja nuorten osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuudet. https://thl.fi/fi/web/lapset-nuoret-ja-perheet/johtamisen_tueksi/lasten_ja_nuorten_vaikuttamismahdollisuudet (2.10.2020)
- Valstybinė mokesčių inspekcija 2020. Prašymų pervesti pajamų mokesčio dalį vienietams, turintiems teisę gauti paramą, ir (arba) politinėms partijoms priėmimas. <https://www.vmi.lt/cms/prasymu-pervesti-pajamu-mokescio-dali-vienetams/-politinems-partijoms-priemimas> (Käännös: Google Translate) (2.8.2020)
- VN 2019. Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019. Valtioneuvoston julkaisuja 2019:31. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-808-3> (28.7.2020)
- VNS 3/2002. Valtioneuvoston selonteko Eduskunnalle kansalaisten suoran osallistumisen kehittämisestä.
- YM 2007. Osallistuminen yleis- ja asemakaavoituksessa. Ympäristöhallinnon ohjeita 1/2007. Ympäristöministeriö, alueiden käytön osasto. https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/41516/OH1_2007_Osallistuminen_yleis-_ja_asebakaavoituksessa.pdf (4.10.2020)

Kuntaliittojen ja muiden kuntien julkaisut

- Adolfsson, Petra & Solli, Rolf & Demediuk, Peter 2012. Medborgarbudget – erfarenheter från tre svenska pilotkommuner. KFi-rapport nr 118. Kommunforskning i Västsverige. 7–23.
- Ahonen, Veronica & Rask, Mikko 2019. Osallistuvan budjetoinnin mallit ja trendit Suomessa. Uutta kunnista 2/2019, Suomen Kuntaliitto.
- Alikoski, Maarit 2018. Avoimen hallinnon edistäminen osana Rovaniemen kaupungin toimintaa. Toimenpiteet 2018-. Esitys, Rovaniemen kaupunki, yleishallinto, hallintopalvelut. <https://rovaniemi.cloudnc.fi/download/noname/%7Ba6e04270-8b8a-4843-a40f-5124d859dcfc%7D/262529> (24.7.2020)
- Allegretti, Giovanni 2011. *Medborgarbudget – ett bidrag från södra halvklotet*. Medborgarbudget i Sverige, Europa och världen. Teoksessa Langlet, Lena & Nordh, Anders & Eriksson, Kjell-Åke. Medborgarbudget i

- Sverige, Europa och världen: En skrift från projekt medborgardialog. Sveriges Kommuner och Landsting 2011. 9–16 <https://webbutik.skr.se/sv/artiklar/medborgarbudget-i-sverige-europa-och-varlden.html> (2.8.2020)
- Bäcklund, Pia 2003. Alueneuvottelukunta – asukkaiden äänen välittäjä. Toimijoiden kokemuksia Espoonlahden alueneuvottelukunnan toiminnasta. Espoon kaupunki, palvelukeskus, tieto- ja tutkimuspalvelut.
- Castell, Pål 2013. Stegen och trappan – olika syn på deltagande. Teoksessa Stenberg, Jenny et al. Framtiden är redan här: Hur invånare kan bli medskapare i stadens utveckling. 36–40. Göteborg: Chalmers tekniska högskola.
- Farsta stadsdelsförvaltning 2018. Slutredovisning av medborgarbudgetprocesserna i Fagersjö – Mötesplats Fagersjö och Aktivitetspark Måsen. Tjänsteutlåtande Dnr 1.2.1-205/2018. <https://insynsverige.se/documentHandler.ashx?did=1933443> (2.8.2020)
- Karvonen, Lauri 2011. Demokratian kehitys ja demokratiakäsitykset kulkevat käsi kädessä. Turun kaupunki, kaupunkitutkimus- ja tietoyksikkö. Tutkimuskatsauksia 2/2011. https://www.turku.fi/sites/default/files/atoms/files/tutkimuskatsauksia_2011-2.pdf (2.8.2020)
- Laiho, Ulla-Maija 2000a. Eurooppalainen ja pohjoismainen näkökulma paikallisdemokratiaan. Miten muualla – tarkastelussa kansalaisten osallistuminen eri Euroopan maissa. III Kuntien tulevaisuusfoorumi: Kuntademokratian ja johtamisen tulevaisuudennäkymät. Suomen Kuntaliitto. 38–46.
- Laiho, Ulla-Maija 2000b. Lasten ja nuorten osallisuuden ”mallikunta”. Kokemukset Porsgrunnin kunnasta. III Kuntien tulevaisuusfoorumi: Kuntademokratian ja johtamisen tulevaisuudennäkymät. Suomen Kuntaliitto. 47–50.
- Laiho, Ulla-Maija & Kurikka, Päivi & Laamanen, Elina 2000. Kuntalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien toteutuminen kunnissa. Teoksessa Valanta, José (toim.) 2000. Kuntajohtamisen ja demokratian käytännöt 1997–2000. ACTA 125. Suomen Kuntaliitto. 76–98.
- Observe PoA. 2020. Porto Alegre em Análise. Sistema de gestão e análise de indicadores. <http://portoalegreemanalise.procempa.com.br> (2.8.2020)
- Oivio, Eva 2000. Kunnallishallinnon kehittämiskokemuksia Tukholmassa. III Kuntien tulevaisuusfoorumi: Kuntademokratian ja johtamisen tulevaisuudennäkymät. Suomen Kuntaliitto. 51–53.
- Pekola-Sjöblom, Marianne & Piipponen, Sirkka-Liisa 2018. Kuntavaalit, ehdokkaat ja valitut vuonna 2017. Kuntaliiton julkaisusarja 1/2018. <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2018/1899-kuntavaalit-ehdokkaat-ja-valitut-vuonna-2017> (19.10.2020)
- Pihlaja, Ritva 2017. Osallistuva budjetointi kunnissa ja maakunnissa. Suomen Kuntaliitto.
- Piipponen, Sirkka-Liisa & Kurikka, Päivi 2020. Opas kuntalaisten osallistumisen arviointiin. Suomen Kuntaliitto.
- Piipponen, Sirkka-Liisa & Pekola-Sjöblom, Marianne 2019. Osallistaako kunta, osallistuuko kuntalainen? Uutta kunnista. Kuntaliiton julkaisusarja 3/2019. Suomen Kuntaliitto.
- Pikkala, Sari 2005. Kunnallisvaalit kuntademokratian kuvaajana. Kuntien demokratiatilinpäätös, Teema I. Yhteenvetoa ”vaalitulinpäätöksistä”. Suomen Kuntaliitto.
- Rovaniemen kaupunki 2020. Kylien kehittämisjaosto. <https://www.rovaniemi.fi/Kaupunki-ja-paatoksenteke/Paatoksenteke/Toimielimet-ja-lautakunnat/Kylien-kehittamisjaosto> (24.7.2020)
- Spånga–Tensta stadsdelsförvaltning 2018. Medborgarbudget. Spånga-Tensta 2017–2018. Dnr 1.2.6.-456-2016. <https://insynsverige.se/documentHandler.ashx?did=1946987> (2.8.2020)
- Stockholms stad 2016. Medborgare med mandat. Dialog och delaktighet i Stockholms stad. Delrapport från Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm.
- Stockholms stad 2020. Stadsdelsförvaltningar. <https://start.stockholm/om-stockholms-stad/organisation/stadsdelsforvaltningar/> (2.8.2020)
- Tampereen kaupunki 2020. Tietoa osallistuvasta budjetoinnista. <https://mun.tampere.fi/pages/> (2.8.2020)
- Tartu linn 2020. Participative Budgeting in Tartu 2020. <https://www.tartu.ee/en/participative-budgeting> (2.8.2020)

Turun kaupunki 2020. Tietoa asukasbudjetista. <https://asukasbudjetti.turku.fi/pages> (2.8.2020)

Vantaan kaupunki 2020. Kaupunginhallituksen asettamat toimikunnat. https://www.vantaa.fi/hallinto_ja_talous/paatoksenteko/muut_toimielimet/kaupunginhallituksen_asettatut_toimikunnat (24.7.2020)

Helsingin kaupungin asiakirjat ja julkaisut

Ahola, Nina 2020. Kaupunkilaisten äänet osallistuvassa budjetoinnissa. Helsingin kaupungin osallistuvan budjetoinnin äänestys 2019. Tutkimuskatsauksia 2020:1. Helsingin kaupunki, kaupunkitutkimus ja tilastot. https://www.hel.fi/hel2/tietokeskus/julkaisut/pdf/20_03_26_Tutkimuskatsauksia_1_Ahola.pdf (2.8.2020)

Autio, Kirsi & Hiillos, Leena & Mattila, Pirjo & Keskinen, Vesa 2008. Hesän Nuorten Ääni – Kuuluuko se? Nuorten osallisuus- ja demokratiahankkeen toimintatapoja ja nuorten kokemuksia. Teoksessa Bäcklund, Pia (toim.) Helsingin kaupunkilaisten käsityksiä osallisuudesta. Tutkimuskatsauksia 2008:7. Helsingin kaupungin tietokeskus. 24–38. https://www.hel.fi/hel2/tietokeskus/julkaisut/pdf/08_10_01_tutkkats_7_backlund.pdf (2.8.2020)

Demokratia-ryhmä 2011. Loppuraportti. Helsingin kaupunki 1.11.2011. http://www.hel.fi/static/public/hela/Kaupunginhallitus/Suomi/Paatos/2012/Halke_2012-01-09_Khs_1_Pk/5D170C31-EB4A-451E-BE95-5693D9A34F90/Liite.pdf (2.8.2020)

Gretschel, Anu 2011. Nuorisotalo mahdollistavana lähiyhteisönä: Nuorten näkökulma. Julkaisuja 03/2011. Helsingin kaupunki, Nuorisosiainkeskus.

Haaga–Kaarelan nuorisotyöyksikkö 2013. RuutiBudjetin toimintapäätös. Haaga–Kaarelan RuutiBudjetin neuvottelukunta 11.11.2013. http://www.hel.fi/static/public/hela/Nuorisolautakunta/Suomi/Paatos/2014/Nk_2014-01-30_Nlk_1_Pk/5B1BBCC4-3A00-493F-96B6-3BA6304FDA79/Liite.pdf (2.8.2020)

Halke 2012. Hallintokeskuksen lausunto demokratia-ryhmän loppuraporttiin 29.2.2012. Kaupunginhallituksen pöytäkirjassa 25/2012 § 773. 35–45. https://www.hel.fi/static/public/hela/Kaupunginhallitus/Suomi/Paatos/2012/Halke_2012-06-25_Khs_25_Pk/842CAE62-D94C-424F-89EC-3D7FFDC03167/Jatkotoimenpiteet_demokratia-ryhman_esitysten_pohja.pdf (2.8.2020)

Helsingin kaupunki 2009. Strategiaohjelma 2009–2012. [https://www.hel.fi/static/helsinki/paatosasiakirjat/Kvsto2009/Esityslista8/liitteet/Strategiaohjelma_2009-2012_\(6.4.2009\).pdf](https://www.hel.fi/static/helsinki/paatosasiakirjat/Kvsto2009/Esityslista8/liitteet/Strategiaohjelma_2009-2012_(6.4.2009).pdf) (2.8.2020)

Helsingin kaupunki 2013a. Strategiaohjelma 2013–2016. http://www.hel.fi/static/public/hela/Kaupunginvaltuusto/Suomi/Paatos/2013/Halke_2013-04-24_Kvsto_8_Pk/D02A694A-1573-48C6-9A17-1FA46D5DFBE8/Liite.pdf (2.8.2020)

Helsingin kaupunki 2013b. Maunulan työväenopisto, kirjasto ja nuorisotalo. Hankesuunnitelma. https://www.hel.fi/static/public/hela/Kaupunginhallitus/Suomi/Paatos/2014/Kanslia_2014-02-03_Khs_5_Pk/42409A3A-97F2-4BE1-9297-C5B0BABF3F81/Liite.pdf

Helsingin kaupunki 2014. Kulttuuritoimen selvitysryhmän raportti. http://www.hel.fi/static/public/hela/Kaupunginvaltuusto/Suomi/Paatos/2016/Kanslia_2016-03-16_Kvsto_5_Pk/5C212727-28F3-44E8-AE61-87073BFE479B/Liite.pdf (2.8.2020)

Helsingin kaupunki 2016a. Osallisuusmallin jatkovalmistelu. Julkinen työpaperi, versio 27.9.2016. Verkkosivu. <https://docs.google.com/presentation/d/1w9fKWSnsKr1StNEDh1HzQ4iwm6ziBIWIHwUvuLGM-Q8> (24.7.2020)

Helsingin kaupunki 2016b. Helsingin osallisuus- ja vuorovaikutusmalli. Osallisuus-työryhmän muistio 26.9.2016. https://www.hel.fi/static/public/hela/Kaupunginvaltuusto/Suomi/Paatos/2016/Kanslia_2016-11-16_Kvsto_20_Pk/C49AFF57-EE8A-C0A0-8F68-57AE79400000/Liite.pdf (2.8.2020)

Helsingin kaupunki 2016c. Osallisuus uusiksi yhteistyöllä. Raportti Helsingin kaupungin osallisuus- ja vuorovaikutusmallin valmistelun vuorovaikutuksesta ja yhteistyöstä kaupunkilaisten kanssa. http://www.hel.fi/static/public/hela/Kaupunginvaltuusto/Suomi/Paatos/2016/Kanslia_2016-11-16_Kvsto_20_Pk/F2560708-E30D-C4D5-8504-578F64C00000/Liite.pdf (2.8.2020)

- Helsingin kaupunki 2016d. Helsingin kaupungin hallintosääntö näkyvin muutoksin. Kaupunginjohtajan esitys kaupunginhallitukselle 24.10.2016. http://www.hel.fi/static/public/hela/Kaupunginvaltuusto/Suomi/Paatos/2016/Kanslia_2016-11-16_Kvsto_20_Pk/4D95A0FE-AE60-C0AC-918E-584D38900000/Liite.pdf (2.8.2020)
- Helsingin kaupunki 2018. Helsingin osallistuvan budjetoinnin toteutusperiaatteet. http://www.hel.fi/static/public/hela/Kaupunginhallitus/Suomi/Paatos/2018/Keha_2018-10-01_Khs_37_Pk/1C574E2E-6B6F-C520-922B-6614DA200001/Liite.pdf (2.8.2020)
- Helsingin kaupunki 2019. Talousarvion 2020 tiivistelmä. Helsingin kaupungin keskushallinnon julkaisuja 2019:36. https://hel.fi/static/kanslia/Julkaisut/2019/HKI_TAE_2020_tiivistelma.pdf (2.8.2020)
- Helsingin kaupunki 2020. RuutiBudjetti. Ohjeet. <https://ruutibudjetti.hel.fi/pages>. Verkkosivusto. (20.10.2020)
- Högnabba, Stina 2014. ”Unelmia, pikavoittoja ja demokratiapöhinää”. Helsingin demokratiapilottien tulokset. Tutkimuskatsauksia 2014:1. Helsingin kaupunki, Tietokeskus. https://www.hel.fi/hel2/Tietokeskus/julkaisut/pdf/14_03_17_Tutkimuskatsauksia_1_14_Hognabba.pdf (2.8.2020)
- Idström, Anna 2016. Katsaus demokratiaa ja osallisuutta käsittelevän keskustelun nykytilaan. Tutkimuskatsauksia 2016:13. Helsingin kaupunki, Tietokeskus. https://www.hel.fi/hel2/Tietokeskus/julkaisut/pdf/16_12_02_Tutkimuskatsauksia_13_Idstrom.pdf (2.8.2020)
- Kaakkoinen nuorisotyöyksikkö 2013. RuutiBudjetin toimintapäätös. Kaakkoinen nuorisotyöyksikön RuutiBudjetin neuvottelukunta 11.11.2013. http://www.hel.fi/static/public/hela/Nuorisolautakunta/Suomi/Paatos/2014/Nk_2014-01-30_Nlk_1_Pk/0A354287-F9E2-4543-81F7-59BFE33C850B/Liite.pdf (2.8.2020)
- Kaupunginhallituksen pöytäkirjat: <https://www.hel.fi/helsinki/fi/kaupunki-ja-hallinto/paatoksenteko/kaupunginhallitus/esityslistat/> (2.8.2020)
- Kh 2011a. Demokratia-ryhmän asettaminen. Pöytäkirja 13/2011 § 349.
- Kh 2011b. Nuorten vaikuttamisjärjestelmän, Ruudin, käyttöön ottaminen. Pöytäkirja 23/2011 § 615 ja liitteet.
- Kh 2012a. Demokratia-ryhmän loppuraportti. Pöytäkirja 1/2012 § 18.
- Kh 2012b. Jatkotoimenpiteet demokratia-ryhmän esitysten pohjalta. Pöytäkirja 25/2012 § 773.
- Kh 2014a. Maunulan työväenopiston, kirjaston ja nuorisotalon hankesuunnitelma. Pöytäkirja 5/2014 § 132.
- Kh 2014b. Nuorten hyvinvointi ja nuorisotakuun toteutumisen seuranta. Pöytäkirja 35/2014 § 1025.
- Kh 2017a. Osallisuusmallin toimeenpano ja rahoitus. Pöytäkirja 40/2017 § 1047.
- Kh 2017b. Helsingin nuorten vaikuttamisjärjestelmä Ruudin asettaminen. Pöytäkirja 46/2017 § 1136.
- Kh 2018. Osallistuvan budjetoinnin toteuttaminen 2018–2019. Pöytäkirja 37/2018 § 631.
- Kh 2020. Selvitys osallistuvan budjetoinnin toimeenpanosta 2018–2019 ja esitys osallistuvan budjetoinnin toteuttamisperiaatteista 2020–2021. Pöytäkirja 16/2020 § 279.
- Kaupunginkanslia 2018. Helsingin osallistuvan budjetoinnin toteutusperiaatteet. http://www.hel.fi/static/public/hela/Kaupunginhallitus/Suomi/Paatos/2018/Keha_2018-10-01_Khs_37_Pk/1C574E2E-6B6F-C520-922B-6614DA200001/Liite.pdf (2.8.2020)
- Kaupunginkanslia 2020. Helsingin osallistuvan budjetoinnin toteutusperiaatteet 2020–2021. http://www.hel.fi/static/public/hela/Kaupunginhallitus/Suomi/Paatos/2020/Keha_2020-05-04_Khs_16_Pk/A1D8578D-5B96-C05E-B187-71E8F1700000/Liite.pdf (2.8.2020)
- Kaupunginkirjasto 2012. Helsingin kaupunginkirjaston toimintakertomus 2012. <https://dev.hel.fi/paatokset/media/att/0b/0b790048e7a6830a26ffe89f67bed4a16b919d3c.pdf> (2.8.2020)
- Kaupunginvaltuuston päätökset: <https://www.hel.fi/helsinki/fi/kaupunki-ja-hallinto/paatoksenteko/kaupunginvaltuusto/esityslistat/> (2.8.2020)
- Kvsto 2009. Strategiaohjelma vuosiksi 2009–2012. Pöytäkirja 8/2009 § 90.

- Kvsto 2012. Lähetekeskustelu kaupunkilaisten vaikutusmahdollisuuksia ja demokratian vahvistamista koskevasta hankkeesta. Keskustelupöytäkirja 25.4.2012 § 91. https://www.hel.fi/static/helsinki/hallinto/Kvsto_keskustelupoytakirja_20120425.pdf (2.8.2020)
- Kvsto 2013. Strategiaohjelma vuosiksi 2013–2016. Pöytäkirja 8/2013 § 122.
- Kvsto 2016a. Johtamisjärjestelmän uudistaminen. Pöytäkirja 5/2016 § 78.
- Kvsto 2016b. Hallintosäännön hyväksyminen. Pöytäkirja 20/2016 § 291.
- Kvsto 2018. Osallisuusrahaston perustaminen ja lähiörahaston talousarviokohdan käyttö. Pöytäkirja 12/2018 § 176.
- Keskinen, Vesa & Lahti, Tero & Niemi, Ilkka & Stjernberg, Mats & Suolahti, Ida 2017. Pormestaria valitsemassa. Vuoden 2017 kunnallisvaalit Helsingissä. Tutkimuskatsauksia 2017:1. Helsingin kaupunki, kaupunkitutkimus ja -tilastot.
- Martikainen, Tuomo & Yrjönen, Risto 1984. Lähidemokratia kunnallishallinnossa. Tutkimus Helsingin kaupungin aluetoimikuntakokeilusta ja lähidemokratian eräistä kehittämisedellytyksistä. Helsingin kaupunki.
- Maunula-talo 2016a. Asukaslähtöisen osallistuvan suunnittelun malli. Infograafi. Verkkojulkaisu. https://maunulatalo.fi/wp-content/uploads/2016/11/Maunula-talo-infograafi-21092016_LARGE-fixed.pdf (2.8.2020)
- Niemi, Ilkka & Erjansola, Jenni & Keskinen, Vesa & Saukkonen, Pasi 2019. Vuoden 2019 eduskuntavaalit Helsingissä. Tilastoja 2019:11. Helsingin kaupunki, kaupunkitutkimus ja -tilastot.
- Nuorisosiainkeskus 2013. Nuorisosiainkeskuksen osallistuvan budjetoinnin toimintasuunnitelma. Nuorisolautakunnan pöytäkirja 7.2.2013 § 6, liite 1. https://www.hel.fi/static/public/hela/Nuorisolautakunta/Suomi/Paatos/2013/Nk_2013-02-07_Nlk_1_Pk/98F2F03E-2B5C-4B14-A2A7-774F32FD3B78/Liite.pdf (2.8.2020)
- Opetuslautakunta 2014. Opetusviraston vuoden 2015 tulosbudjetti. <https://dev.hel.fi/paatokset/asia/hel-2014-014295/olk-2014-13/> (2.8.2020)
- Tarkastuslautakunta 2015. Arviointikertomus 2014. Helsingin kaupungin keskushallinnon julkaisuja 2015:13 <https://www.arviointikertomus.fi/fi/arviointikertomus-2014> (2.8.2020)
- Taske 2012. Selvitys osallistuvan budjetoinnin malleista. Muistio. Helsingin kaupunki, Talous- ja suunnittelukeskus, taloussuunnittelu- ja varainhallintaosasto. <https://dev.hel.fi/paatokset/media/att/e5/e56269791fd70f351cfd01db061297aea56150f.pdf> (2.8.2020)
- Tolvanen, Ari 2015. Helsingin alueellisen kulttuurityön malli. Kumppanuutta ja osallisuutta. Diaesitys. <https://www.slideshare.net/Deliberatiivisendemokratianinstituutti/helsingin-alueellisen-kulttuurityn-malli> (2.8.2020)
- Tolvanen, Ari 2016. Toimijuuden muutos asuinalueiden kehittämisessä vuosina 1980–2016 – esimerkkinä alueellinen kulttuuritoiminta. Abstrakti. Kaupunkitutkimuksen päivät 2016. 21. <http://docplayer.fi/65718433-1-tyoryhma-kaupunkiaktivismi-ja-neljas-sektori-tyoryhma-kaupunkitilan-yhteisollinen-suunnittelu-8.html> (2.8.2020)
- Yhteissuunnittelustudio 1992. Yhteissuunnittelu Helsingissä – hallinnon toimintaperiaatteet. Helsingin kaupunginkanslian julkaisusarja B 3/1992. Helsingin kaupunki, kaupunginkanslian talous- ja suunnitteluosasto.

Lehtikirjoitukset

- Heiskanen, Riitta 1999. Jakomäen yläasteen vessat eivät enää haise. HS/Kaupunki 15.12.1999.
- Huhtanen, Jarmo 2005. Helsinkiin ei haluta nuorisovaltuustoa. HS/Kaupunki 9.9.2005.
- Järnala, Rauno & Siurala, Lasse 2008. Idea nuorisovaltuustoista kehitettävä. HS/Mielipide 28.3.2008.
- Jääskeläinen, Lauri 2020. Sääntelyn pitkä kaari. Arkkitehti 2/2020, 8–17.
- Lassila, Maria 2000. Koululaiset päättivät puolesta miljoonasta. HS/Kaupunki 19.5.2000.
- Lehti, Anu-Elina 2005. Mukana jo 100 koulua. HS/Kaupunki 20.4.2005.
- Pajari, Katriina 2010. Nuorisovaltuuston vaiheita Helsingissä. HS/Kaupunki 29.3.2010.

Julkaisemattomat aineistot

Brodach, Ari 2019. Tilastotietoa Pariisin osallistuvasta budjetoinnista Helsingin kaupungin delegaatiolle.

Kasvatuksen ja koulutuksen toimiala 2020. Ruuti-raha. Ohje kouluille ja oppilaitoksille.

Lahtinen, Olli 2019b. Anotut ja myönnettyt Helsingin alueelliset kehittämisrahat 1986–1991.

Maunula-talo 2016b. Maunula-talon toiminta-ajatus.

(Kopiot kirjoittajan hallussa.)

Henkilökohtaiset ilmoitukset

Anunti, Päivi 2020. Puhelinkeskustelu 7.5.2020.

Kinnunen, Sari & Niskala, Anri & Arnivaara, Katri 2020. Sähköpostit 10.3.–27.3.2020.

Kontiala, Tapani 2020. Sähköposti 14.4.2020.

Laiho, Ulla-Maija 2020. Facebook Messenger 23.4.2020.

Muurinen, Raimo. Sähköposti 2.10.2020.

Salmikangas, Anna-Katriina 2020. Sähköposti 12.10.2020

Sarpo, Antti 2019. Keskustelu 25.3.2019.

Silva, Marcelo Kunrath 2020. Sähköposti 18.8.2020.

Tanskanen, Ella 2019. Keskustelu 13.12.2019.

Verkka, Kirsi 2019. Keskustelu 13.12.2019.

Wallgren, Thomas 2020. Puhelinkeskustelu 9.5.2020.

(Muistiinpanot kirjoittajan hallussa.)

Liitteet

Liite 1. Haastattelurunko

1. Miten ja milloin olet tullut mukaan osallistuvaan budjetointiin?
 - mistä toimeksianto tuli
 - kuka oli primus motor
 - mitä tavoitteita annettiin tai muuten tällä haettiin alun perin
 - entä oma visiosi, mitä tässä oltaisiin tekemässä
2. Miksi juuri nyt osbu Helsinkiin, vrt. Euroopassa 2012 sen suosio kasvoi räjähdysmäisesti?
 - onko yhteys johtamisjärjestelmä- ja toimialauudistukseen
 - entä poliittiseen kehitykseen
 - mikä on meidän kriisi vrt. osbun historia Brasilia, Espanja, Italia, USA, Saksa
3. Mitä tässä pyritään muuttamaan? Onko se esim. joku näistä, vai jotain muuta:
 - vuorovaikutusprosessia toiminnan tehostamiseksi (manageriaalinen)
 - väestöryhmien osallistumista ja valtasuhteita (sosiaalinen)
 - julkisen palvelun tavoitteita ja rakenteita (strateginen/poliittinen)
4. Mitkä ovat Helsingin osbun kuvaavat piirteet ja ominaisuudet?
 - onko jokin tietty malli tai esikuva
 - mitä erottavia ja mitä yhteisiä piirteitä näet muiden ratkaisuihin
 - onko jotain mitä Helsingin osbuun ei nimenomaan ole haluttu
 - mikä on uutta meille ja mitä uutta se tuo kansainvälisesti osbuun
5. Miten OmaStadi eroaa RuutiBudjetista ja Ruuti-rahasta?
 - entä paikalliset sovellukset: Keskustakirjasto, Maunula-talo
 - oliko samaa metodologia aikanaan ylipormestarin oppilaskuntapäivissä
 - mikä oli RuutiBudjetin rooli OmaStadi-ratkaisun kehittämisessä
6. Mitä tässä mallissa on osallisuus, mitä tarkoitamme sillä?
 - miten vahvaa ja mihin osallistumista toteutamme osbulla
 - miten osbussa näkyy yksilöllinen vs. yhteisöllinen osallistuminen
 - mikä on tässä osallisuuden suhde yhdenvertaisuuteen
7. Mikä on Helsingissä osbun suhde normaaliin suunnittelujärjestelmään?
 - missä on mahdollisuuksien rajat resurssimielessä ja mandaattimielessä
 - mikä merkitys on budjetin ulkopuolisella osallisuusrahastolla tässä
8. Mitä muuta olennaista voisi kysyä, josta saa kiinni ratkaisumallin luonteen?
9. Keitä muita tulisi haastatella?

Liite 2. OmaStadi osallistuvan budjetoinnin kehyksissä

Ensisijainen muoto korostettu.

	Ominaisuus	Muodot kansalaisosallistumisen intensiivisyyden mukaan			
	Tarkoitus (Cabannes & Lipietz)	priorisointi tai säästöt	palvelujen parantaminen	hyvä hallinto	poliittinen emansipaatio
Prosessiosallisuus:					
	Toimijuus (Cabannes, Sintomer et al.)	instituutiot	organisoituneet asukkaat, järjestöt	lähiyhteisöt	asukkaat yksilöinä
	Aluerajaus (Cabannes & Lipietz)	paikka	kaupunginosa	suurpiiri	koko kaupunki
	Sisällöllinen kohdennus (Cabannes & Lipietz)	yksittäinen palvelu	väestöryhmä	poikkihallinnollinen teema	kaikki kaupungin toiminnot
	Osallistujavalinta (Fung, Miller et al., Smith, Cabannes & Lipietz)	kohdennettu sidosryhmä	kohdennettu väestöryhmä	avoin kaikille	avoin kaikille ja kohdennettu inklusio
Tieto-osallisuus:					
	Tiedonvaihto (Miller et al., Smith)	yksisuuntainen, informointi	yksisuuntainen, kuuleminen	kaksisuuntainen, konsultaatio	keskusteleva vuorovaikutus
Suunnitteluosallisuus:					
	Suunnittelurooli (Leskinen & Turtiainen, Harju)	asiantuntijat, normit	asiantuntijat, kuuleminen	vuorovaikutteinen	yhteissuunnittelu
Päätösosallisuus:					
	Päätösmekanismi (Cabannes, Miller et al.)	asiantuntija-toimielin	ad hoc edustuksellinen	avoin äänestys	avoin neuvottelu
	Päätösvalta (Fung, Miller et al., Smith)	epäsuora	neuvoa-antava	de facto	de jure
	Rahoitusmekanismi (Pihlaja & Sandberg)	ulkoinen rahasto	erillismääräraha	sektoribudjetti	yleisbudjetti
	Osuus puheena olevasta budjetista (Cabannes)	0–100 %			
Toimintaosallisuus:					
	Toteutusvastuu (Pihlaja & Sandberg)	kaupunki	yhteistoiminen	yhteisöt	asukkaat
Arviointiosallisuus:					
	Läpinäkyvyys (Smith, Cabannes)	kriteerien julkisuus	prosessin julkisuus	hankkeiden valvonta	menetelmän määrittely
		(Intensiivisempi muoto ei aina ole parempi) (Rivien sarakkeet eivät välttämättä vastaa toisiaan)			